

Украинская академия банковского дела

На правах рукописи

АНДРОНОВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ

УДК 336.131 (1-2) (043)

**УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ ГОРОДА В УСЛОВИЯХ
ОГРАНИЧЕННОСТИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕСУРСОВ**

Специальность 08.04.01 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук



Научный руководитель:
доктор экономических наук, доцент
Козьменко С.Н.

Сумы - 2001

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
РАЗДЕЛ 1. Анализ теоретических и методических подходов к управлению финансами города	11
1.1. Финансы города в трансформационной экономике Украины	11
1.2. Законодательная основа формирования финансов города и управления ими	30
1.3. Местные финансы как базовая составляющая финансовой системы города	45
1.4. Международные стандарты организации местных финансов	60
РАЗДЕЛ 2. Научно-методические подходы к совершенствованию управления финансами города при ограниченности инвестиционных ресурсов	71
2.1. Теоретические основы реформирования системы управления финансами города на основе учета зарубежного опыта	71
2.2. Методические подходы к совершенствованию механизмов мобилизации финансовых ресурсов города .	86
2.3. Эффективная система финансового выравнивания как дополнительный источник инвестиционных ресурсов города	101
2.4. Методические подходы к решению задачи построения эффективной системы межбюджетных взаимоотношений	115
РАЗДЕЛ 3. Развитие отдельных направлений повышения качества управления финансами города	134



3.1. Управление финансами города на основе повышения инвестиционной привлекательности территории и субъектов хозяйствования	134
3.2. Совершенствование механизма наполнения местного бюджета на основе муниципальных займов	150
3.3. Участие коммерческих банков в управлении финансами города	160
Заключение	175
Список использованных источников	180
Приложения. Статистическая информация	195



Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПІВРАДИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"

ВВЕДЕНИЕ

Развитие экономики Украины в течение последних лет осуществляется под влиянием новой финансовой политики, главными элементами которой являются процессы децентрализации, которые обуславливают перенесение большей части социальных затрат на уровень региональной или местной власти, в том числе значительную их часть – на уровень города. В рамках указанного процесса существенно укрепляется зависимость доходной базы бюджета от эффективности управления процессом формирования финансовой составляющей социально-экономического развития. При этом экономическое развитие города, его производственная и социальная инфраструктуры все в большей степени становятся зависимыми от того, насколько учитываются факторы, влияющие на бюджет, как действуют системы налогообложения и платежей, какова система управления хозяйственной деятельностью предприятий и др.

Без сомнения, важной составляющей процесса возрождения страны является возрождение местных финансов как основного источника финансирования выполнения городом своих функций. Принимая во внимание то обстоятельство, что к финансам города следует относить финансы всех субъектов деятельности, зарегистрированных на его территории, следует подчеркнуть следующее: главным инструментом проведения местной социальной, финансовой, экономической, инвестиционной и промышленной политик остается местный бюджет.

Анализ международной практики создания единых принципов, методов, форм и стандартов организации финансов города показывает, что они являются ключевыми для населенных пунктов большинства стран мира, но на этапе трансформации экономики Украины не все из них могут быть сразу и однозначно использованы в отечественной практике. Тем не ме-

нее, их изучение и критический анализ позволят сформировать для существующих условий свои особые, специфические подходы.

Следует отметить, что сегодня очевиден дисбаланс между функциями местного самоуправления и объемом его ресурсов. Дефицит инвестиционных ресурсов накладывает важные ограничения на набор тех методов и средств, которые могут быть применены при управлении финансами города, при реализации задач, поставленных перед местными органами управления.

В связи с этим и в условиях расширения ответственности местных органов власти за устойчивое социально-экономическое развитие своей территории возникают проблемы методического обеспечения процессов совершенствования системы управления финансовыми ресурсами, сосредоточенными в конкретном городе, в первую очередь – управления его бюджетными ресурсами. Усугубляется проблема необходимостью учета дефицита инвестиционных ресурсов.

Вышесказанное дает основания утверждать, что тема диссертационного исследования является актуальной, имеет важное теоретическое и практическое значения и требует дальнейшей разработки.

В научной и методической литературе вопросам эффективного управления городом и его финансами посвященные научные работы следующих отечественных и зарубежных ученых: А.Н.Бабича, И.О.Бланка, О.Д.Василика, А.Г.Грязновой, Л.А.Дробозиной, А.А.Епифанова, А.О.Задой, Б.Е.Кваснюка, В.И.Кравченко, В.Н.Лексина, А.Н.Поддерегина, И.В.Сало, Дж. Форестера, А.Н.Швецова, С.И.Юрия и многих других.

Вместе с тем существует целый ряд вопросов, касающихся, в частности, комплексного реформирования системы управления финансами города, требующих своего дальнейшего теоретического обоснования и практического решения на основе учета динамичности деятельности города и ограниченности имеющихся инвестиционных ресурсов.

Все вышеизложенное обусловило выбор темы и объекта исследования, ее актуальность.

Диссертационное исследование выполнено в соответствии с требованиями Законов Украины “О местном самоуправлении в Украине”, “О бюджетной системе Украины”, “О Государственном бюджете Украины на 2001 год” и др., а также в соответствии с программами деятельности Ассоциации городов Украины и Союза лидеров местных и региональных властей Украины.

Научные результаты, теоретические положения и выводы исследования были использованы при разработке Концепции государственной региональной политики (раздел 3 – Финансово-экономические основы региональной политики), а также при выполнении научно-исследовательской темы “Современные технологии в финансово-банковской деятельности Украины” (номер государственной регистрации 01996002342). В отчет по указанной научно-исследовательской теме вошли предложения автора относительно развития региональной инфраструктуры банковской системы Украины.

Целью диссертационного исследования явилась разработка научно-методических подходов к совершенствованию системы управления финансами города, для наиболее полного и эффективного выполнения им своих функций в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов.

Реализация поставленной в диссертационной работе цели потребовала постановки и решения следующих задач:

- исследовать содержание и взаимосвязь категорий “государственные финансы”, “местные финансы”, “муниципальные финансы”, “финансы города”;
- исследовать законодательную и нормативную базу финансов города, процессов формирования и управления ними;

- проанализировать существующие в Украине и за рубежом системы управления финансами города и изучить функции финансовых органов, а также систематизировать международный опыт управления местными финансами;
- определить основные проблемы, возникающие в процессе формирования местных финансов, и проанализировать возможные пути их решения;
- предложить теоретические подходы к усовершенствованию системы организации, планирования, регулирования и контроля финансов города с учетом ограниченности, имеющихся в его распоряжении, инвестиционных ресурсов;
- исследовать и обобщить теоретические подходы к формированию бюджетной и кредитной деятельности города;
- исследовать перспективы развития рынка муниципальных облигаций, как составной части финансов города, и перспективы развития региональной банковской инфраструктуры;
- изучить состояние и перспективы развития системы финансового выравнивания бюджетов территориальных общин.

В качестве объекта исследования были избраны финансовые отношения, возникающие в процессы управления территорией, в качестве предмета исследования – организация управления финансами города в процессе реализации им своих социально-экономических функций и в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов.

Для решения поставленных задач использовались: системный подход (при определении функций города и функций его финансов; при развитии системы финансового выравнивания); методы сравнительного анализа и статистических группировок (при системном сравнительном анализе опыта управления местными финансами); нормативно-расчетный метод и балансовый метод (при оценке уровня трансфертов местным бюджетам, при

разработке нетрадиционных методов пополнения бюджета); метод экспертных оценок (при определении показателей инвестиционной привлекательности территорий) и др.

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

- углублено и конкретизировано экономическое содержание категории “финансы города”, в которую включаются как местные финансы, так и часть финансов субъектов хозяйствования расположенных на территории города, направляемая (может быть направлена) на его развитие;
- исследованы процессы финансового обеспечения выполнения органами власти своих функций в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов, сформулированы и обоснованы основные направления реформирования системы управления финансами города;
- получили дальнейшее развития методические подходы к оценке инвестиционной привлекательности территорий и субъектов хозяйствования с учетом обуславливающей ее системы факторов;
- впервые разработаны рекомендации по применению нетрадиционных методов пополнения бюджета города и экономии бюджетных средств, в первую очередь – на базе совершенствования ценообразования на топливно-энергетические ресурсы и системы расчетов за них;
- доказана необходимость и разработаны предложения по улучшению финансового состояния города на основе создания системы коммунальных банков и развития рынка муниципальных облигаций;
- разработаны и обоснованы рекомендации по совершенствованию системы финансового выравнивания для оптимального ресурсного обеспечения территориальных общин на основе двухуровневой системы.

Практическое значение полученных результатов диссертационного исследования состоит в том, что предложенные в работе методические рекомендации дают возможность обеспечить научное обоснование разработ-

ки и внедрения новых подходов к развитию города на основе комплексного управления его финансами с учетом и в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов.

Полученные в процессе исследования теоретические подходы и методические разработки могут найти практическое применение на всех уровнях управления административно-территориальными образованиями. В частности, на государственном уровне результаты исследования уже были учтены при разработке “Концепции государственной региональной политики”, на региональном – могут быть использованы в разработке региональных программ социально-экономического развития, на уровне города – при решении проблем финансового обеспечения эффективного развития.

Разработанные мероприятия и предложения применяются в процессе подготовки организационных решений при управлении финансами города Сумы, а также при разработке законодательных инициатив Ассоциацией городов Украины и Союзом лидеров местных и региональных властей Украины.

Кроме того, полученные автором результаты диссертационного исследования используются в Украинской академии банковского дела при подготовке учебных дисциплин “Рынок финансовых услуг”, “Финансовая деятельность субъектов хозяйствования”.

Личный вклад соискателя состоит в следующем:

- исследованы, обобщены и систематизированы научно-практические подходы к управлению доходами и расходами местных бюджетов;
- проанализировано и конкретизировано экономическое содержание категории “финансы города”;
- сформулированы и обоснованы основные направления совершенствования процесса финансового обеспечения выполнения горо-

дом своих функций в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов;

- усовершенствованы методические подходы к оценке и учету инвестиционной привлекательности территорий и субъектов хозяйствования при управлении финансами города;
- изучены и обобщены теоретические подходы к формированию бюджетной и кредитной деятельности города;
- проанализирован зарубежный опыт по управлению финансами города и сформулированы рекомендации относительно его реформирования в Украине;
- доказана необходимость и разработаны предложения относительно улучшения финансового состояния города на основе развития рынка муниципальных облигаций и создания коммунальных банков;
- проанализирован мировой опыт создания эффективных систем финансового выравнивания как дополнительного источника инвестиционных ресурсов города и разработаны рекомендации по финансовому выравниванию в условиях Украины.

В работе [1] лично автором сформулированы основные положения сотрудничества коммерческих банков и властных структур.

В работе [3] автором систематизированы возможные источники финансирования инновационного развития экономики Украины на общегосударственном и на местном уровнях.

В работе [4] автором разработаны предложения относительно развития банковской сферы в городах областного значения, что может стать основой развития финансового потенциала этих территорий.

В работе [9] автором систематизированы факторы влияния демографического состояния на развитие города.

Основные результаты диссертационной работы докладывались и были одобрены на совещаниях представителей и Президиума Ассоциации городов Украины, II всеукраинском съезде Союза лидеров местных и региональных властей Украины (г. Киев, 2000 г.), международной научно-практической конференции “Россия-Украина: проблемы и возможности научного и экономического сотрудничества” (г.Сумы, 2000 г.), выездном заседании отделения НАН Украины “Приграничное экономическое сотрудничество и его роль в интеграционных процессах между Украиной и Россией” (г. Сумы, 2001 г.); Всеукраинской научно-практической конференции “Состояние и перспективы развития банковской системы Украины” (г.Сумы, 1999, 2000 гг.).

Результаты исследования нашли отображения в 10 опубликованных научных работах в специализированных изданиях. Общий объем публикаций – 5,10 п.л., из которых лично автору принадлежит 4,35 п.л.

Диссертация состоит из вступления, трех разделов, выводов, списка использованных источников, приложений.

Полный объем диссертации – 217 страниц, в т.ч. на 52 страницах размещены 25 таблиц, 14 рисунков и список литературы из 171 наименования.



РАЗДЕЛ 1

АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ ФИНАНСАМИ ГОРОДА

1.1. Финансы города в трансформационной экономике Украины

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

Следует отметить, что, играя определяющую роль в развитии экономики страны, финансы обладают значительной внутренней сложностью и неоднозначностью проявлений.

Термин «финансы» возник в XIII веке от латинского «financia», обозначающего обязательную уплату денег в виде передачи части дохода государству или правящему монарху. В современном значении понятие «финансы» впервые стало использоваться во Франции, где они рассматривались как совокупность средств, необходимых для удовлетворения потребностей государства или общественных групп, и отражали формы и методы мобилизации средств.

В XIX веке происходит переход к трактовке финансов как самостоятельной отрасли знаний. Финансы превращаются в значимый фактор политической и экономической жизни государства и становятся объектом серьезных научных исследований.

Сегодня большинство экономистов [1-5] придерживается мнения о том, что возникновение и развитие финансов обуславливалось ростом производительных сил в обществе и эволюцией товарно-денежных отношений как необходимой формы экономической жизни для достижения определенного уровня

общественного благосостояния. Достижение же финансами некоторой целостности и завершенности во многом было predetermined появлением и прогрессом различных видов государственных образований. Финансы, таким образом, являются продуктом развития товарно-денежных отношений и государства.

Как правило, в научной литературе [2,6-8] выделяют следующие две формы проявления финансов:

- видимая, проявляющаяся 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).

Что касается определения понятия «финансы» в современной экономической литературе, то данному вопросу посвящаются как отдельные статьи [9], так и вводные параграфы монографий и учебников. Приведем следующие варианты таких определений:

- «финанси існують об'єктивно, опосередковують всі стадії відтворювального процесу та носять грошову форму. Носієм фінансових відносин є фінансові ресурси – грошові фонди, що створюються та використовуються в процесі руху ВВП на всіх стадіях відтворювального процесу, а фінанси – це відповідні економічні відносини, які включають саме створення та використання цих грошових фондів, тобто фінансових ресурсів. Фінанси мають розподільчу функцію, яка включає створення та використання грошових фондів, та контролюючу; відіграють важливу економічну роль як інструмент стимулювання та регулювання економічного розвитку» [9, С. 84];
- совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте при формировании, распределении и использовании фондов финансовых ресурсов [10];

- 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 [11];
- экономические отношения, складывающиеся в связи с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств; инструмент экономических взаимоотношений между различными субъектами внутри страны и за рубежом (государством, юридическими и физическими лицами, специализированными институтами, банками и т.п.) [12];
- «економічний інститут, покликаний оптимізувати використання вартості та її форм, які виникають в розвинутій системі товарно-грошових відносин» [13, С.5];
- 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 [7];
- совокупность экономических отношений, связанных с обменом, распределением и перераспределением в денежной форме валового внутреннего продукта, а в определенных условиях – и национального богатства [6] и т.д.;

Определение, данное в работе [6], естественно, сужает рамки данной категории и характерно именно для социалистического периода. Такая их трактовка была обусловлена теоретическими соображениями относительно отмирания финансов в коммунистическом обществе. Однако, подобное понимание финансов неприемлемо в условиях рыночной экономики, поэтому в зарубежной экономической литературе понятие «финансы» трактуется гораздо шире и их происхождение объясняется объективными процессами в экономике и государственном устройстве.

Тем не менее, большинство из определений категории «финансы» являются достаточно близкими и отражают их суть.

Категорией, производной от «финансов», является финансовая система, т.е. совокупность различных сфер финансовых отношений.

В качестве основных функций финансовой системы выделяют планирование (формулирование целей и путей их достижения на основе разграничения полномочий между государством и местными органами власти), организацию (бюджетное устройство и классификация), стимулирование, контроль, регулирование реального денежного оборота.

Финансы играют определяющую роль в реформировании экономики страны. При этом их роль может быть сведена к трем основным факторам: экономическая стабилизация, адаптация к рыночным преобразованиям, стимулирование инвестиционной активности. Основное же предназначение финансов – это создание, распределение и использование валового внутреннего продукта, что реализуется путем организации разнообразных фондов финансовых ресурсов: государственных, предприятий, населения. Эти фонды различаются по своим целям, источникам и методам формирования, направлениями использования и пр.

В развитых странах финансовая система государства состоит из следующих основных элементов: государственного бюджета; местных финансов, специальных внебюджетных фондов; финансов государственных корпораций.

В некоторых странах, например в России, понятие местных финансов не используется, а применяется аналогичное по содержанию понятие муниципальных финансов, т.е. финансов городских, сельских и иных муниципальных образований [14].

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

При рассмотрении сферы реализации экономических отношений, выраженных финансовым капиталом, и проявления отдельных сторон этого капитала, ее принято называть финансовым рынком.

Финансовый рынок, как и всякий другой рынок, представляет собой особый механизм взаимодействия продавцов и покупателей, где объектом купли-продажи выступают финансовые ресурсы в денежной форме. Его функциональным назначением является обеспечение движения денежных средств от их владельцев (сберегателей) к пользователям (инвесторам). Главными товарами финансового рынка являются наличные деньги (национальная и иностранная валюта), банковские кредиты и ценные бумаги.

В упрощенном виде процесс трансформации финансовых ресурсов в финансовые фонды через посредство финансового рынка представлен на рис. 1.1 [15].

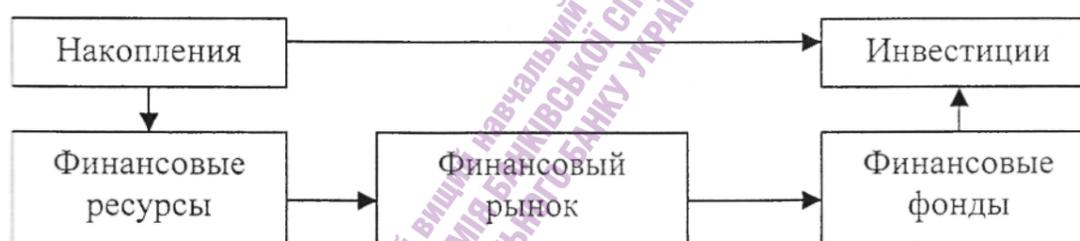


Рис. 1.1. Преобразование накоплений в инвестиции

Инвестиции, таким образом, являются специфической составляющей финансовых ресурсов. Их специфика обусловлена функциональным предназначением, а именно обеспечением роста масштабов воспроизводства. В процессе распределения (на стадии воспроизводства) создаются финансовые ресурсы. В процессе перераспределения формируются фонды инвестиционных ресурсов, которые имеют следующее целевое назначение – обеспечение расширенного воспроизводства. Вышеизложенное подтверждает, таким образом, наличие у финансов воспроизводственной функции.

Что касается соотношения понятий «местные финансы» и «государственные финансы», то в экономической литературе они, как правило, противопоставляются, так как государственные финансы призваны обеспечивать функции общегосударственных органов управления, в то время как местные финансы обеспечивают выполнение функций органов местного самоуправления [8,16-22].

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.

Украина, вероятно, должна ориентироваться преимущественно на опыт построенных по унитарному принципу европейских стран, 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 обеспечить 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.

Детально местные финансы, законодательные основы их формирования и использования будут рассмотрены нами далее, в подразделах 1.2 и 1.3.

Как правило, в научной литературе отмечается, что органы городского управления непосредственно могут управлять только той частью финансов, которая относится именно к категории «местные финансы», т.е. к финансам местных органов власти [23-28]. Естественно, что понятие финансов города значительно шире и, вероятно, 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.

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 [29]. 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 (города), которые и являются предметом нашего исследования.

На наш взгляд, при рассмотрении научно-практической стороны ресурсно-финансового обеспечения решения городом своих задач большинство специалистов концентрирует внимание лишь на управлении ресурсами местного бюджета, оставляя при этом без внимания финансовые ресурсы субъектов хозяйствования, которые расположены на территории данного города или могут быть на нее привлечены, то есть на комплексном управлении. Поэтому, содержание термина «финансы города» если и используется, то трактуется довольно свободно. Мы считаем, что данное понятие следует рассматривать как в широком, так и узком смысле.

В широком, менее распространенном, но, на наш взгляд, более верном смысле, под финансами города следует понимать экономическую категорию, которая отображает формирование (создание), распределение и использование той части фондов финансовых ресурсов экономических субъектов, которая направляется на выполнение основных функций города, на достижение высокого уровня благосостояния его жителей.

В более узком понимании, как правило, под финансами города понимают местные финансы (финансы местного самоуправления), то есть систему формирования, распределения и использования денежных и других финансовых ресурсов для обеспечения местными органами власти возложенных на них собственных и делегированных функций и задач (рис. 1.2).

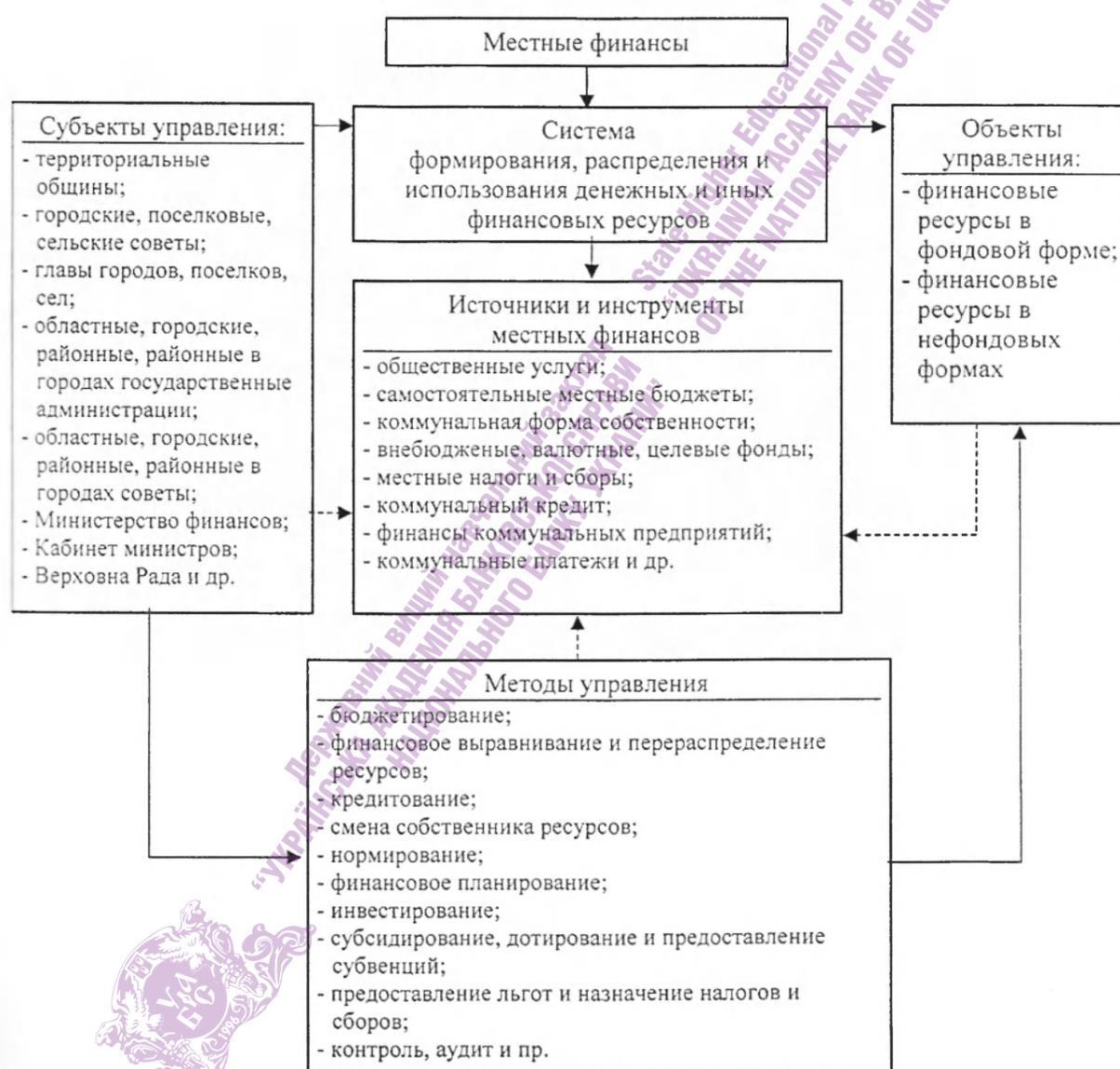


Рис. 1.2. Основные составные процесса управления местными финансами

Таким образом, под управлением финансами города следует понимать систему принципов, методов и приемов влияния на процессы формирования,

распределения и использования фондов финансовых ресурсов, которые направляются или могут быть направлены на функционирование и развитие данного города (рис. 1.3).

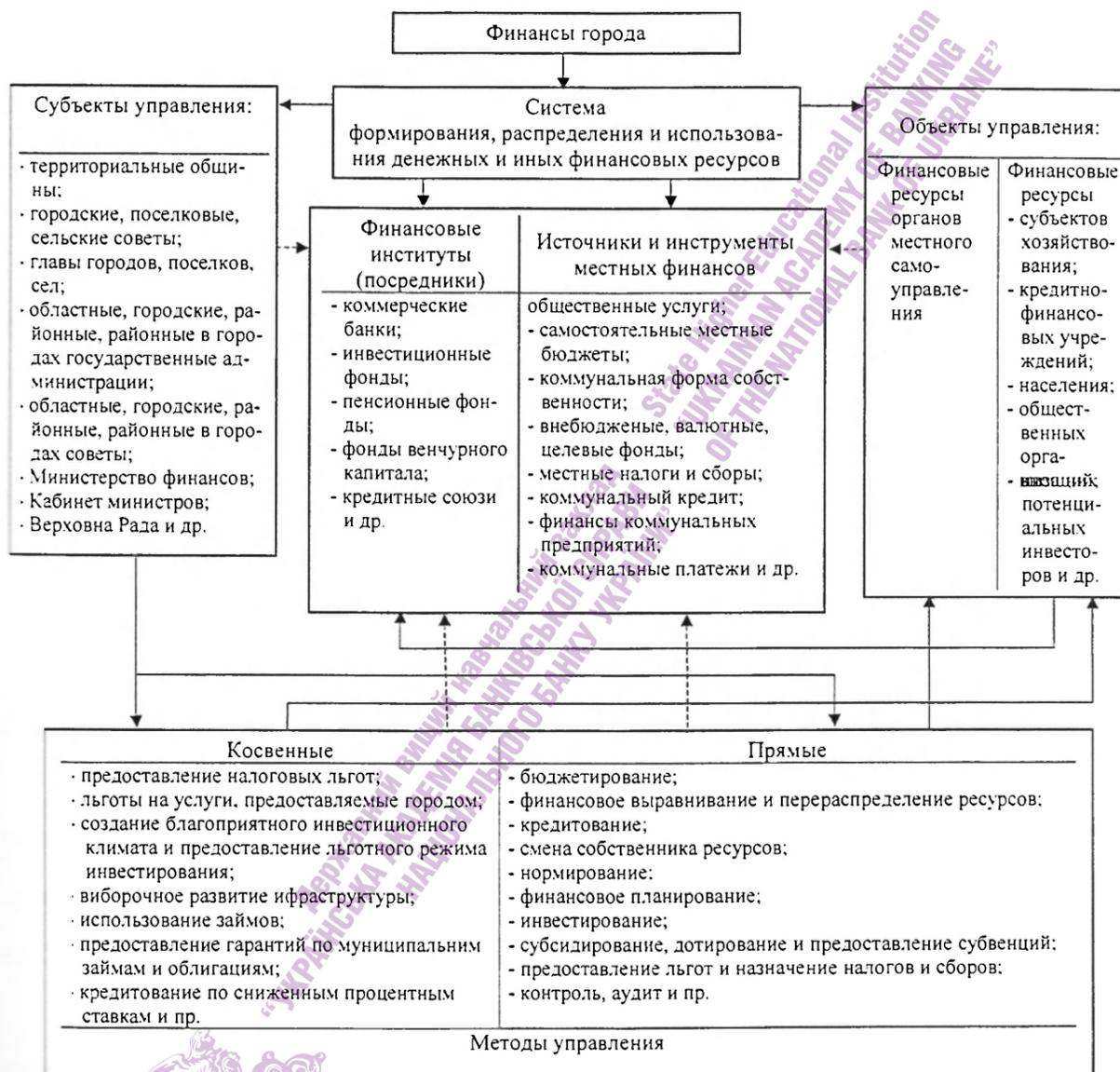


Рис. 1.3. Основные составные элементы системы управления финансами города

Субъектом управления при этом являются местные органы власти, объектом управления – все финансовые ресурсы, территориально приуроченные к территории города и ресурсы, которые потенциально могут стать таковыми.

При этом, в условиях трансформации современной экономики Украины дефицит инвестиционных ресурсов накладывает важные ограничения на набор тех методов и средств, которые могут быть применены при реализации задач, поставленных перед местными органами управления.

Следует отметить, что финансы региона (в нашей трактовке), 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).

В вопросах изучения процессов управления местными финансами особую роль играет формирование ресурсной базы. Структура местных финансовых ресурсов представляет собой отображение финансовых отношений и характера взаимоотношений между элементами данной системы.

Существуют различные подходы к определению структуры местных финансовых ресурсов. В частности, В.Гецько под структурой местных финансовых ресурсов понимает взаимозависимость между элементами системы, которая в нашем понимании трактуется как «финансы города» [23].

На рис. 1.4 приводится схема структуры местных финансовых ресурсов, представленная В.Гецько.

На наш взгляд, в данном случае следует рассматривать понятие структуры местных финансовых ресурсов более широко, включив средства в нефондовой форме, так как они также являются объектом финансовых отношений и могут

быть использованы для тех же целей, что и средства в фондовой форме. Кроме того, по нашему мнению, целесообразным является более строгое разделение на ресурсы, формирующие местные финансы, к которым следует отнести финансовые ресурсы, находящиеся в непосредственном распоряжении местных органов власти, и финансовые ресурсы города, включающие, в свою очередь, ресурсы местных органов власти и все финансовые ресурсы, управлять которыми местные органы власти могут только косвенно. К последним следует отнести финансовые ресурсы негосударственных предприятий и организаций, предприятий, частных лиц и т. д., которые являются потенциальными инвесторами и осуществляют свою экономическую деятельность за пределами рассматриваемой территории (за пределами города).

Такое деление, на наш взгляд, позволяет более эффективно подойти к оценке финансовых ресурсов, установив их объем и структуру в зависимости от доступных возможностей субъекта управления (местные органы власти) по воздействию на объект (финансовые ресурсы). Также следует отметить тот факт, что примененный нами подход позволяет учесть одно из важнейших свойств финансовых ресурсов – перетекать в регионы с более благоприятными условиями, что предоставляет возможность в процессе формирования финансовых ресурсов города ориентироваться на создание благоприятного инвестиционного климата.

На рис. 1.5 представлена, предлагаемая нами в соответствии с вышеприведенной трактовкой ключевых понятий, структура финансовых ресурсов города, одной из составляющих которой являются финансовые ресурсы, формирующие местные финансы.

Определив понятие «финансы города» и выделив «местные финансы» как основную их составляющую, необходимо, по нашему мнению, в основных чертах раскрыть само понятие «города».

Необходимость углубленного анализа понятия «город» вызвана, прежде всего, значительной его сложностью и значимостью.

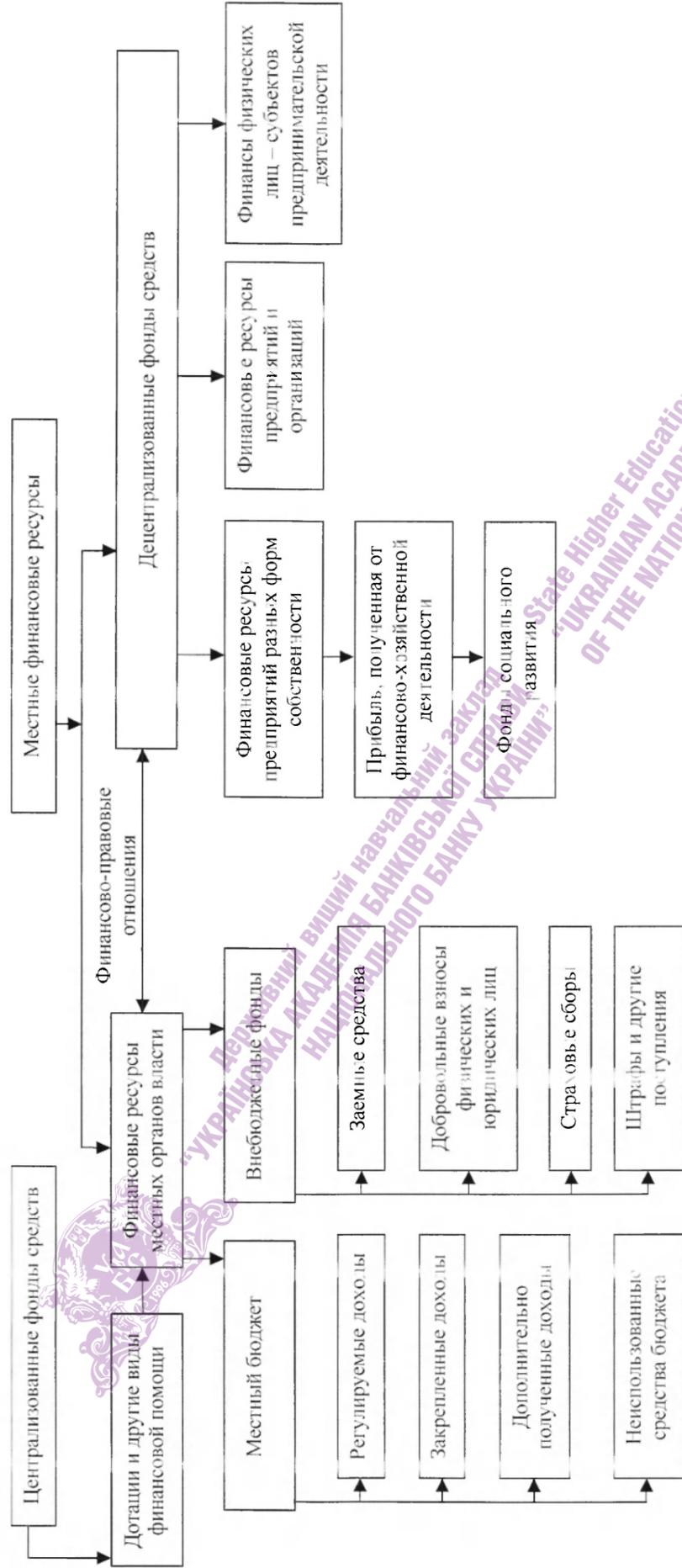


Рис. 1.4. Структура местных финансовых ресурсов

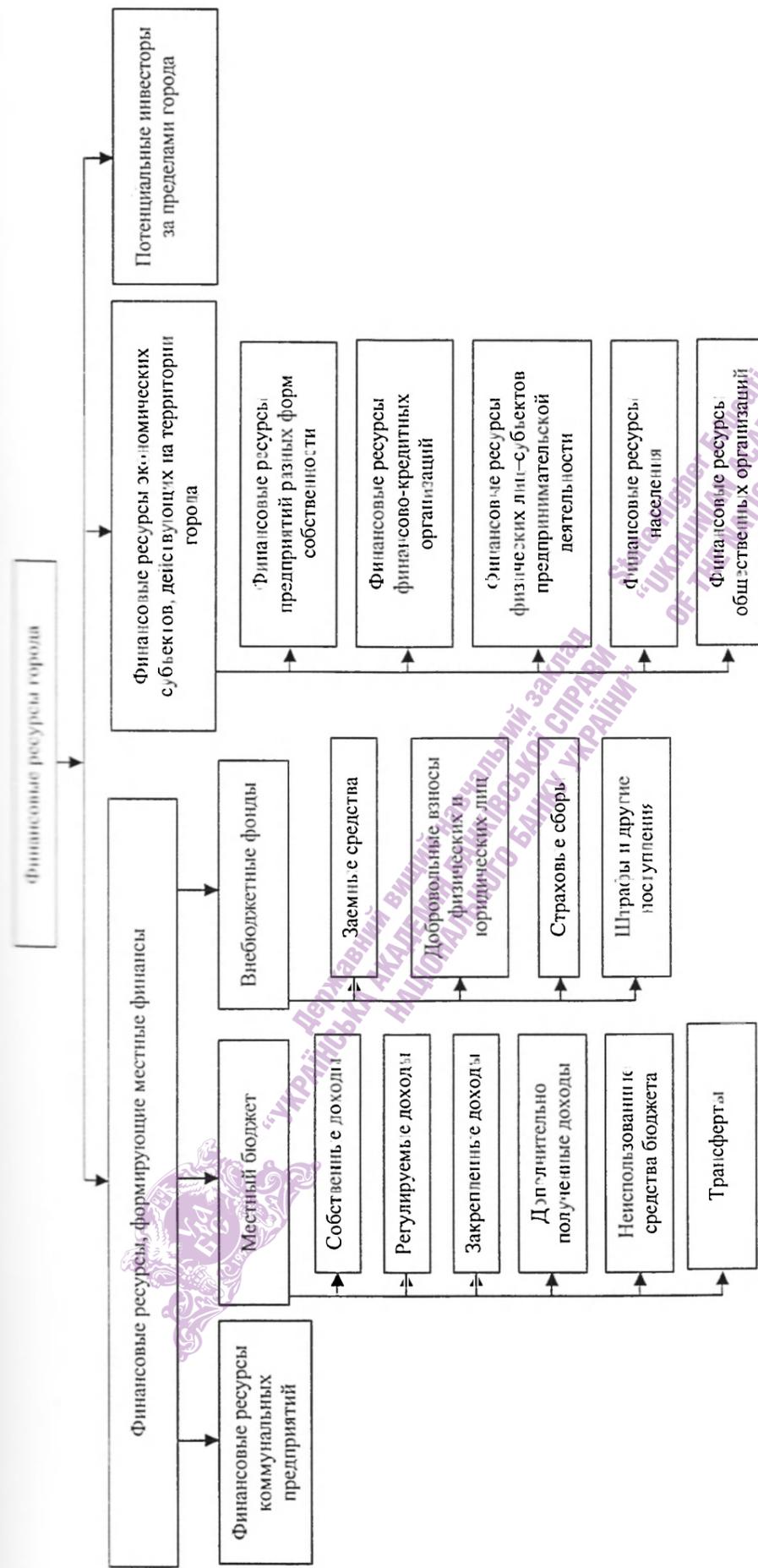


Рис. 1.5. Структура финансовых ресурсов

Кроме того, следует обратить внимание на тот факт, что в условиях трансформационной экономики город, как мощнейшее общественное образование, сталкивается со значительным количеством социально-экономических проблем, которые деформируют его фундаментальные основы. Город перестает выполнять часть своих социальных функций, а органы городского управления начинают действовать по «пожарному принципу» – усилия направляются на решение сиюминутных жизненно важных проблем, а глобальные вопросы перспективного развития остаются нерешенными.

В современных условиях развития город выступает не просто структурной единицей экономики государства, но и является живым организмом, который растет и развивается по собственным правилам и закономерностям.

Город, как отдельная административно-территориальная целостность, определяет уровень жизнедеятельности населения, его профессиональную и социальную структуру, направленность развития социальной общности, которая формируется и развивается в рамках города и, в конечном итоге, определяет направления развития цивилизационного процесса.

Как уже отмечалось, структурная перестройка экономики Украины в течение последних лет происходит в направлении социализации государства в условиях децентрализации управления и построения рыночно ориентированного народнохозяйственного комплекса страны. Данный процесс происходит в рамках разрабатываемой в Украине Концепции стабильного развития страны. Концепция в целом отражает проблемы местного самоуправления, а ее появление обусловлено внутренними социально-экономическими и экологическими предпосылками, а также международными обязательствами Украины, принятыми на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) [30]. Указанная Концепция в третьей редакции была утверждена в 2000 г. в соответствии с программой действий правительства Украины.

ООН уделяет развитию городов постоянное и повышенное внимание. Так в 1996 г. в Стамбуле была проведена конференция по населенным пунктам (Хабитат) на которой рассматривались две темы глобального значения: «Достаточное жилье для всех»; «Устойчивое развитие населенных пунктов в урбанизирующемся мире» [31].

Что касается второй темы, то устойчивое развитие населенных пунктов сочетает в себе экономическое развитие, социальный и культурный прогресс и охрану окружающей среды при полном уважении всех прав человека и основных свобод.

В соответствии с Повесткой дня Хабитат для укрепления местной финансово-экономической базы в интересах удовлетворения потребностей в устойчивом развитии населенных пунктов местным органам власти следует обеспечивать для этого благоприятные условия, с тем чтобы:

- укреплять потенциал местных органов власти для привлечения капиталовложений;
- использовать такую политику, которая бы поощряла увеличение внутренних сбережений и создавала благоприятные условия для их использования в развитии инфраструктуры;
- развивать эффективные, справедливые, пропорциональные и надежные источники дохода на национальном и местном уровнях, включая налогообложение, плату за услуги, тарифы и сборы за повышение ценности собственности;
- усилить механизмы сбора национальных и местных налогов и контроля за расходованием средств;
- облегчить и рационализировать доступ местных органов власти к общенациональным, региональным и международным рынкам капитала и специализированным кредитным учреждениям;
- создать прозрачные системы и процедуры финансовой отчетности;

- привлекать частные и общинные инвестиции на цели городского развития;
- институционализировать транспарентные механизмы перелачи ресурсов между органами управления различных уровней для обеспечения их своевременности, прогнозируемости и ориентации на достижение максимальной эффективности и удовлетворение соответствующих потребностей;
- институционализировать бюджетные механизмы и отчетность с целью предоставления местным органам власти возможности участвовать в среднесрочных и долгосрочных инвестиционных программах.

При осуществлении практической деятельности по управлению городом в Украине органы местной власти соотносят ее с Концепцией устойчивого развития населенных пунктов [32].

Не случайно, многие исследователи [19,25,26,29,33-37] сходятся во мнении, что именно на уровне местного самоуправления должны быть разрешены современные финансовые, социально-культурные и, прежде всего, коммунальные проблемы развития страны. В городах Украины накоплен значительный положительный потенциал, обусловленный наличием разного рода ресурсов: материальных, научно-технических, интеллектуальных, кадровых и др. Это дает возможность утверждать, что возрождение страны начнется с возрождения ее городов, которые могут и должны стать центрами стабилизации и послекризисного развития.

Большую значимость в данных условиях приобретают местные финансы как реальный и действенный инструмент воздействия на город как объект управления. Это непосредственно связано с началом становления института местного самоуправления и распределения функций между центральными, региональными и местными уровнями власти. Центральное место в этой системе, по нашему мнению, должны занимать местные бюджеты, как фонды, в которых сосредоточена главная часть финансовых ресурсов, необ-

ходимых для обеспечения общественных потребностей, что и является основной функцией города как административно-территориального образования.

На основании изученной литературы о развитии и управлении городом, в первую очередь работ [38-47], можно сделать следующие выводы:

Во-первых, город представляет собой весьма сложную систему, обладающую такими свойствами, значительно затрудняющими управление. Так, например, в работе [42] в качестве таковых называются свойства контринтуитивности, инерционности и резистентности по отношению к административным новшествам.

Во-вторых, город выполняет определенные функции, прежде всего, социальные, притом главная его социальная функция – обеспечение условий для развития и формирования городского сообщества. При невозможности обеспечения городом выполнения указанных функций теряется и сущность города. Следовательно, на наш взгляд, под термином «управление городом» необходимо понимать воздействие на него с целью удержания в определенных целевых границах, за пределами которого он деформируется и теряет свою социальную значимость.

В-третьих, процесс управления городом должен осуществляться местными органами управления, органами местного самоуправления, построенных на выборных началах и отличающихся, прежде всего, ориентированностью на защиту интересов собственного города. Только построенные на демократических принципах управляющие органы будут заинтересованы в благополучии собственного города, они будут сопротивляться негативному воздействию централизованного государственного управления, идущего вразрез с его интересами.

В данном случае особую актуальность приобретают слова Дж. Форрестера, из его фундаментальной работы «Динамика развития города», созданной более тридцати лет назад в условиях обострения проблем городов США:

«Все более популярными становятся разговоры о том, что солидная финансовая поддержка со стороны федерального правительства решит проблемы американских городов. ... деньги, даже если они имеются в наличии, возможно и не решат проблемы. Существующие законы и практика управления, проблемы города, возрастающая в объеме и сложности, могут свести на нет любую финансовую помощь» [43, С. 138]. Подытоживая свое исследование, Дж. Форрестер делает вывод: «Возрождение города зависит не от обширных программ внешней помощи, а от изменения методов внутреннего управления» [43, С. 139].

По нашему мнению, обозначенная проблема является одной из основных проблем современного этапа развития украинской государственности и, в частности, развития и совершенствования финансового управления. Задачами финансового управления становится не обеспечение общественных потребностей высшего уровня, а обеспечение сбалансированности бюджетов, привлечение инвестиционных ресурсов, снижение налогового бремени для увеличения деловой активности и т. д.

Таким образом, следует рассматривать управление финансами города значительно шире и глубже, нежели это делается в настоящее время, при этом проблемы дефицита местного бюджета и обеспечения минимального прожиточного уровня населения города не должны быть основными и единственными проблемами, которые решают органы городского управления.

Таким образом, основная задача, которая стоит перед органами украинскими городского управления в настоящее время – обеспечение выполнения городом своих функций посредством использования всего доступного финансового потенциала города при условии, что современное состояние экономики государства характеризуется недостатком средств, которые могут быть направлены на реализацию инвестиционных проектов. Разработка наиболее эффективных подходов для решения поставленной проблемы является основной целью данного исследования.

Однако, необходимо отметить, что оптимальное решение этой проблемы может быть осуществлено только при условии существенного усовершенствования существующего законодательства, регулирующего финансы города.

В связи с этим, целесообразным представляется критическое рассмотрение существующей законодательной базы с целью выявления ее сильных и слабых сторон, а также обозначения тех проблем, которые требуют немедленного реформирования.

1.2. Законодательная основа формирования финансов города и управления ими

Несмотря на наличие значительного числа законов, законодательных и нормативных актов, посвященных проблемам создания и функционирования местных органов власти, все они ограничивают функции города в финансовой сфере в основном средствами местных финансов и, в частности, местных бюджетов. Однако, как отмечалось нами выше, 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.

Как отмечается в работах [4,25,26,35,48-50], в настоящее время правовая база местных финансов в основных чертах сформирована, однако отличается неполнотой и неопределенностью. Кроме того, присутствует также и характерная для украинского законодательства особенность – наличие противо-

речий между отдельными положениями различных законов, нормативно-правовых актов и статьями Конституции.

Управление местными финансами осуществляется на основании законодательства Украины, регулирующего деятельность органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, а также бюджетную систему страны.

Первые шаги в становлении самостоятельной местной финансовой системы в Украине были осуществлены в начале 1990-х гг. с принятием Закона УССР «О бюджетной системе УССР». В соответствии с указанным Законом местные советы народных депутатов получали право самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять свои бюджеты. Правила составления и исполнения местных бюджетов должны были определяться Советом Министров УССР.

Действующая в настоящее время редакция Закона Украины «О бюджетной системе Украины» от 29.06.1995 г. [51] декларирует разграничение полномочий в отношении разработки, утверждения и исполнения бюджета между исполнительной властью и местными советами народных депутатов. Согласно ст. 7 Закона в компетенцию органов государственной исполнительной власти и исполнительных органов местных советов народных депутатов входит составление проекта бюджета в соответствии с основными направлениями бюджетной политики, определенными соответственно Верховной Радой Украины, Верховной Радой Автономной Республики Крым, местными советами народных депутатов, выполнение бюджета и контроль за целевым, экономным и эффективным использованием выделенных бюджетных средств.

В компетенцию Верховной Рады Украины, Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов народных депутатов входит определение основных направлений бюджетной политики, рассмотрение проекта соответствующего бюджета, внесения изменений и дополнений в него, утверждение этого бюджета, внесение изменений и дополнений к утвержден-

ному бюджету, контроль за выполнением бюджета, за целевым, экономным использованием бюджетных средств, утверждение отчета о выполнении бюджета.

Верховная Рада Украины определяет основные направления бюджетной политики специальным постановлением (бюджетной резолюцией), которая в общем виде очерчивает приоритеты бюджетной политики государства на следующий бюджетный год.

Законы Украины относительно изменений доходов или расходов государственного бюджета на следующий бюджетный год не могут быть приняты к утверждению Верховной Радой Украины без бюджетной резолюции.

Вмешательства других органов и организаций в процесс составления, утверждения и выполнения бюджета не допускается, кроме исключений, установленных законами Украины.

Правила составления и выполнения бюджетов, которые входят в состав бюджетной системы Украины, утверждаются в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины (ст. 9 Закона).

Все доходы и расходы бюджетов должны найти отображение полностью в них отображаться. Их взаимозачет и компенсация, а также передача бюджетных средств из одного бюджета в другой бюджет одного и того же уровня запрещаются, кроме исключений, установленных законами Украины.

В соответствии со ст. 2 Закона, которая определяет основы построения бюджетной системы Украины, подчиненность одних бюджетов другим, бюджетная система состоит из Государственного бюджета Украины, республиканского бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов.

Совокупность всех бюджетов, входящих в состав бюджетной системы Украины, составляет консолидированный бюджет Украины, который используется для анализа и определения основ государственного регулирования экономического и социального развития Украины.

Современное украинское законодательство разделяет понятия «система местных бюджетов» и «бюджетная система», тогда как в бюджетном законодательстве развитых зарубежных стран термин «бюджетная система» фактически не используется.

Несмотря на факт декларации принципа самостоятельности местных бюджетов, термин «бюджетная система» был положен в основу названия двух редакций основных бюджетных законодательных актов в 1990 и 1995 годах, кроме того, он используется и в тексте новой Конституции Украины.

По мнению В. Кравченко [48], учитывая принцип самостоятельности бюджетов всех уровней, целесообразнее следовало бы употреблять термин «система бюджетов Украины». Он, отображает совокупность самостоятельных местных бюджетов, которые не включаются в состав государственного бюджета и один в другой. Так в России, система местных бюджетов включает два вида бюджетов: бюджеты территориальных общин и других органов местного самоуправления и бюджеты государственных образований, являющихся субъектами федераций.

В Украине местными бюджетами следует считать бюджеты органов местного самоуправления.

Конституция Украины не определила характера республиканского бюджета Автономной Республики Крым, областных и районных бюджетов. Но их, безусловно, следует считать местными, поскольку в правовом унитарном государстве может быть лишь один государственный бюджет – бюджет центрального правительства.

Местный бюджет может рассматриваться в трех аспектах. Во-первых, это правовой акт, согласно которому исполнительные органы власти получают легитимное право на распоряжение определенными фондами денежных ресурсов. Во-вторых, это план (смета) расходов и доходов соответствующего местного органа власти или самоуправления. В-третьих, это экономическая категория, поскольку бюджет является закономерным экономическим атрибу-

том любой самостоятельной территориальной единицы, наделенной соответствующим правовым статусом.

Бюджет Автономной Республики Крым объединяет республиканский бюджет и бюджеты районов и городов республиканского подчинения Автономной Республики Крым.

К местным бюджетам принадлежат областные, городские, районные бюджеты, бюджеты районов в городах, поселковые и сельские бюджеты.

Бюджет области объединяет областной бюджет и бюджеты районов и городов областного подчинения.

Бюджет района объединяет районный бюджет, бюджеты городов районного значения, поселковые и сельские бюджеты.

Бюджет города, имеющего районное деление, объединяет городской бюджет и бюджеты районов, которые входят в его состав. В случаях, когда городскому, районному в городе совету народных депутатов административно подчинены другие города, поселки или сельские населенные пункты, бюджеты этих городов, поселковые, сельские бюджеты объединяются соответственно в бюджете города или бюджете района в городе, советам народных депутатов которых подчинены указанные населенные пункты.

Конституция Украины определяет, что государство принимает участие в формировании доходов бюджетов местного самоуправления, финансово поддерживает местное самоуправление. Затраты органов местного самоуправления, которые возникли вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством (ст. 142 Конституции Украины).

Ст. 143 Конституции Украины определяет полномочия органов местного самоуправления, в том числе и в отношении управления местными финансами, таким образом:

- территориальные общины села, поселка, города непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности;

- утверждают программы социально-экономического и культурного развития и контролируют их выполнение;
- утверждают бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение;
- устанавливают местные налоги и сборы соответственно закону;
- обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов;
- образуют, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также осуществляют контроль за их деятельностью;
- решают другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции.

Областной и районный советы реализуют следующие функции:

- утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих областей и районов и контролируют их выполнение;
- утверждают районные и областные бюджеты, которые формируются из средств государственного бюджета для их соответствующего распределения между территориальными общинами или для выполнения общих проектов и из средств, привлеченных на договорных началах из местных бюджетов для реализации общих социально-экономических и культурных программ, и контролируют их выполнение;
- решают другие вопросы, отнесенные законом к их компетенции.

Органам местного самоуправления могут предоставляться законом отдельные полномочия органов исполнительной власти. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств государственного бюджета Украины или путем отнесения в местный бюджет в установленном законом порядке отдельных общегосударственных налогов,

передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности.

В соответствии со ст. 119 Конституции Украины на областные и районные государственные администрации как органы, которые осуществляют исполнительную власть в областях и районах, возложено обязанности по обеспечению подготовки и исполнения соответствующих областных и районных бюджетов, а также составлению отчетов об их исполнении.

Вследствие возрастающей дифференциации регионов наполняемость их бюджетов крайне неравномерна: одни регионы являются донорами, другие же выступают в качестве реципиентов.

Данные о социально-экономическом развитии Украины и состоянии бюджетов отдельных городов представлены нами в таблицах 1-6 Приложения.

Что касается бюджетного выравнивания, то в 2000 г. эта проблема решалась с помощью методики, изложенной в бюджетной резолюции. В этом документе учтены многочисленные предложения специалистов относительно четкого размежевания расходных полномочий межгосударственным и местными бюджетами, разработки методики определения параметров бюджетного регулирования – нормативов отчислений от общегосударственных налогов и собрания, размеров трансфертов между бюджетами и т.п.

Задекларировано положение, согласно которому формирование расходной части местных бюджетов осуществляется на основе нормативов бюджетной обеспеченности на 1 жителя. Очерченный бюджетной резолюцией подход к межбюджетным отношениям призван покончить с ошибочной практикой формирования местных бюджетов, которая основана на субъективном определении величины отчислений и размеров дотаций по принципу «сверху вниз» [52].

В соответствии с резолюцией, не допускается предоставления регионам трансфертов в случаях, когда можно сбалансировать их бюджеты отчисле-

ниями от общегосударственных налогов и сборов. Кроме того внедряется порядок закрепления на продолжительный срок одного из показателей, которые применяются для определения параметров бюджетного регулирования, а именно – индекса налогоспособности региона. Этот шаг должен повысить заинтересованность местных органов власти в наращивании собственной доходной базы.

Вместе с тем, новый порядок формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений имеет определенные недостатки, которые могут стать помехой оптимизации бюджетной системы Украины

Некоторые авторы [52] считают дискуссионным положение бюджетной резолюции относительно права облгосадминистраций учитывать существующую сеть бюджетных учреждений и статистику использования социальных услуг при расчете объемов расходов для бюджетов районов и городов областного значения по причине возможного субъективного подхода к оценке данных параметров и неоправданного дифференцирования нормативов.

В табл. 1.1 приводятся данные о динамике трансфертов г. Сумы за 1997-2001 гг., а на рис. 1.6 представлена диаграмма, иллюстрирующая эти данные.

Таблица 1.1

Динамика трансфертов г. Сумы за 1997-2001 гг., тыс. грн.

Направление движения средств	Годы				
	1997	1998	1999	2000	2001
Перечислено из бюджета	12722	1468,5	2187,2	1823,6	2561,0
Поступило в бюджет	834	900,7	1884,2	2829,1	4112,7

На рис. 1.7 представлен сравнительный график дотационной зависимости местных бюджетов Украины в сравнении с г. Сумы за период с 1997 по 2001 г.

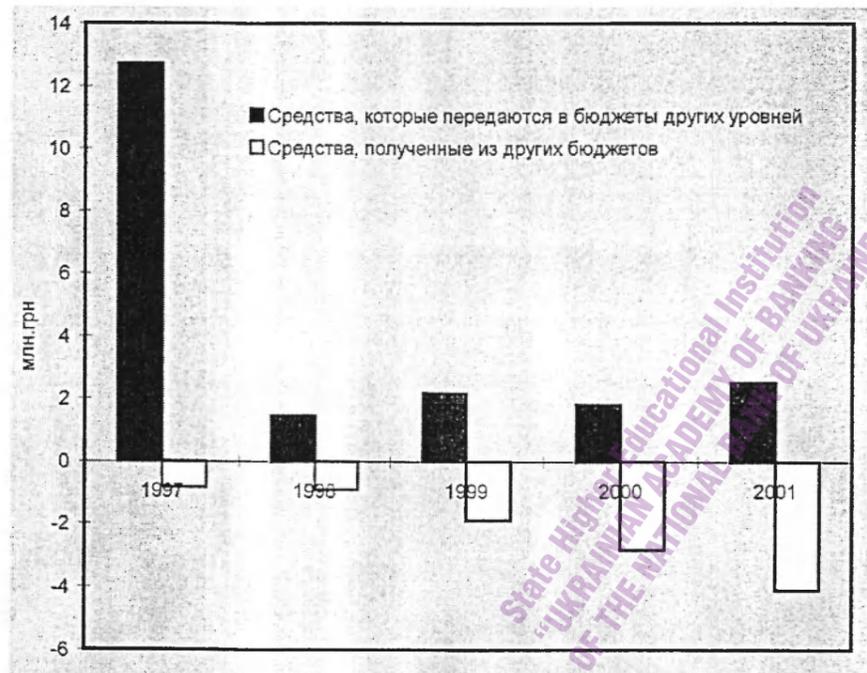


Рис. 1.6. Динамика трансфертов г. Сумы за 1997-2001 гг.



Рис. 1.7. Уровни дотационной зависимости местных бюджетов в 1997-2001 гг. в среднем по Украине и в г. Сумы

Управление местными финансами производится соответствующими местными финансовыми органами, в состав которых в Украине входят: Ми-

нистерство финансов Автономной Республики Крым, областные, городские финансовые управления, районные финансовые отделы. В своей деятельности они руководствуются законами Украины, постановлениями Верховной Рады Украины, постановлениями и распоряжениями Кабинета Министров Украины, решениями соответствующих советов народных депутатов, приказами и инструкциями Министерства финансов Украины.

Местные финансовые органы обеспечивают реализацию государственной финансовой политики, анализируют показатели развития экономики соответствующего региона, принимают меры относительно оздоровления финансового положения отраслей хозяйства, подведомственного совету народных депутатов и увеличения доходов бюджета.

Наряду с другими экономическими органами местные финансовые органы разрабатывают проекты сведенных балансов финансовых ресурсов соответствующих территорий, и на их основе разрабатывают бюджеты соответствующих советов народных депутатов; ведут учет и составляют отчеты о выполнении бюджета, готовят информационные материалы, доклады органам местной власти о ходе и итогах выполнения бюджета, предоставляют предложения об увеличении доходов.

Местные финансовые органы решают вопросы об отсрочке платежей, вносят предложения исполнительным властям о предоставлении льгот из налогов и платежей в бюджет. По статистическим и бухгалтерским отчетам, аналитическим и прогнозным расчетам они анализируют экономическое и финансовое положение областей народного хозяйства, тенденции и динамику развития разнообразных форм собственности, формируют банк соответствующих данных с целью поиска и мобилизации финансовых ресурсов на основе повышения эффективности производства.

Местные финансовые органы принимают участие в разработке предложений относительно изменения форм собственности и методов хозяйствования на предприятиях коммунальной собственности, создания рынка ценных

бумаг, ведут регистрацию и учет выпуска ценных бумаг акционерными обществами, коммерческими банками, предприятиями и другими структурами. Они предоставляют методическую и практическую помощь производственным объединениям, государственным корпорациям, ассоциациям, предприятиям и организациям по вопросам финансов, бухгалтерского учета и отчетности, внедрения рыночного отношения. В соответствии с утвержденными в бюджете направлениями они также финансируют мероприятия по развитию местного хозяйства, образования, здравоохранения, науки, культуры, местных органов власти и управления, социально-экономических программ.

Основная структурная единица органов местного самоуправления в Украине, занимающая непосредственным управлением местными финансами города – финансовый отдел (управление) исполнительного комитета городского совета народных депутатов. Финансовый отдел (управление) исполнительного комитета городского совета народных депутатов в соответствии с законодательством Украины создается городским советом и подчиняется в своей деятельности как совету и его исполнительному комитету, так и соответствующему вышестоящему финансовому органу.

Городской финансовый отдел составляет проект бюджета города и несет ответственность за его исполнение как по доходам, так и по расходам, за обеспечение необходимыми денежными средствами мероприятий, которые предусматриваются социально-экономическим развитием города и других мероприятий, которые финансируются из бюджета города, а также обеспечивает мобилизацию на территории города финансовых ресурсов на общегосударственные потребности.

Основными задачами финансового отдела исполнительного комитета городского совета народных депутатов являются:

- мобилизация денежных средств и направление их в соответствии с утвержденными планами на финансирование мероприятий по развитию местного хозяйства;

- экономически обоснованное планирование доходов и расходов бюджета города, проведение мероприятий по обеспечению своевременного и полного поступления всех доходов, предусмотренных в бюджете города, и экономного использования бюджетных средств строго по целевому назначению;
- контроль за соблюдением государственной финансовой дисциплины, за исполнением предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на территории города, финансовых обязательств перед государством.

Финансовый отдел, решая возложенные на него задачи, учитывает предложения постоянных комиссий городского совета народных депутатов, профсоюзных органов и органов других гражданских объединений.

Финансовый отдел городского исполнительного комитета в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие функции:

- организует работу по составлению проектов бюджетов города, районных бюджетов городского подчинения на основе решений исполнительного комитета городского совета народных депутатов и указаний вышестоящих финансовых органов; составляет проект бюджета города и предоставляет его исполнительному комитету городского совета народных депутатов;
- вносит исполнительному комитету городского совета предложения о распределении доходов и расходов городского бюджета между бюджетом города и районными бюджетами городского подчинения; проводит мероприятия по укреплению доходной базы каждого из бюджетов;
- рассматривает проекты сводных смет расходов управлений и отделов исполнительного комитета городского совета народных депутатов и отдельных учреждений, финансируемых городским финансовым отделом, по расходам на просвещение, здравоохранение, социальное

- обеспечение и другие мероприятия по городскому бюджету, смет затрат на содержание аппарата исполнительного комитета совета народных депутатов и его управлений и отделов;
- организует и обеспечивает исполнение бюджета города, составляет роспись доходов и расходов городского бюджета, утвержденного городским советом народных депутатов, исполняет городской бюджет;
 - осуществляет контроль за ходом исполнения районных бюджетов городского подчинения;
 - рассматривает бухгалтерские отчеты и балансы управлений и отделов исполнительного комитета городского совета народных депутатов;
 - рассматривает и утверждает сводные сметы специальных средств учреждений, которые находятся на городском, районных бюджетах городского подчинения, а также сметы по специальным средствам, которые находятся в непосредственном распоряжении отделов и управлений исполнительного комитета городского совета народных депутатов;
 - обеспечивает проверку правильности составления и утверждения смет бюджетных учреждений и смет на централизованные мероприятия, а также проверку правильности тарификации работников социально-культурных и других учреждений, находящиеся на бюджете города, района, и контроль за своевременной выплатой заработной платы работникам этих учреждений;
 - осуществляет контроль за правильным и экономным расходованием средств на содержание аппарата управления и за соблюдением предельных ассигнований, установленных на эти цели, и действующего порядка утверждения штатов и смет расходов на содержание аппарата управления, а также размеров окладов и ставок заработной платы;
 - разрабатывает предложения по снижению расходов на содержание аппарата управления предприятий, учреждений, организаций;

- проводит периодические проверки состояния контрольно-ревизионной работы в управлениях и отделах исполнительного комитета городского совета народных депутатов;
- осуществляет контроль за состоянием бухгалтерского учета и отчетности в бюджетных учреждениях городского подчинения; проводит работу по усовершенствованию, централизации и механизации бухгалтерского учета;
- рассматривает письма (заявления и жалобы) граждан по вопросам, относящимся к компетенции отдела, и принимает по ним необходимые меры;
- обеспечивает проведение в жизнь финансовой политики, анализирует показатели развития экономики города, принимает меры по оздоровлению финансового положения предприятий, учреждений и организаций и осуществляет руководство районными финансовыми отделами по этим вопросам;
- совместно с другими экономическими органами принимает участие в разработке проекта сводных балансов финансовых ресурсов города, на их основе выявляет тенденции развития финансовой базы;
- принимает участие в проведении разгосударствления собственности, изучает влияние этих процессов на изменение финансового положения народного хозяйства;
- анализирует динамику цен в городе, их влияние на финансовые показатели деятельности хозяйства, принимает участие в разработке некоторой части оптовых и розничных цен и тарифов;
- анализирует действующую систему налогообложения предприятий и организаций, доходов граждан, итоги работы по установленным местным налогам и сборам;
- принимает участие в разработке предложений по новым законодательным актам по налогам и другим платежам в бюджет;

- анализирует обоснованность предоставления льгот предприятиям и учреждениям по платежам в бюджет согласно действующему законодательству;
- участвует в работе по созданию рынка ценных бумаг, анализирует его влияние на финансовое положение хозяйства и денежного обращения, проводят регистрацию и учет в обороте ценных бумаг акционерными обществами, коммерческими банками, предприятиями;
- контролирует правильность проведения выплат и возмещении за счет республиканского бюджета, предусмотренных действующими нормативными актами;
- готовит предложения о выпуске в оборот денежно-вещевых лотерей;
- осуществляет практическую помощь финансовым органам города в организации работы по внедрению новых форм хозяйствования;
- устанавливает деловые связи с другими учреждениями и отделами исполнительного комитета по вопросам усовершенствования финансового и хозяйственного механизма налогового законодательства, ценообразования.

В последнее время высшие и центральные органы исполнительной власти Украины усилили административное давление на органы местного самоуправления, вольно или невольно вмешиваясь в сферу их компетенции. Свидетельством этого является слишком большое число законодательных актов и их противоречивость [53-62].

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости реформирования существующей законодательной базы, регулирующей процесс формирования и управления финансами города. Основные направления реформ могут быть выделены более точно при рассмотрении принципов управления местных финансов, их функций и роли как базовой составляющей финансовой системы города, что и будет сделано в подразделе 1.3.

1.3. Местные финансы как базовая составляющая финансовой системы города

Местные финансы – основной инструмент, с помощью которого местные органы власти воздействуют на социальную и экономическую сферы города, реализуя при этом собственные функции и задания.

В работах [48,63] выделяют следующие функции местных финансов:

- 1) инструмент перераспределения ВВП;
- 2) фискальный инструмент;
- 3) инструмент финансирования общественных услуг;
- 4) инструмент экономического роста.

Рассмотрим подробно каждую из указанных функций на примере местных финансов Украины и, в частности, г. Сумы.

Функция инструмента перераспределения ВВП. Местные финансы выполняют данную функцию посредством осуществления муниципальных расходов на реализацию различных программ за счет средств консолидированного бюджета. По расчетам, приведенным в работе [48], совокупные расходы городов, сел и поселков, т. е. расходы, которые можно признать муниципальными, в 1995 г. составили 8% ВВП. По сравнению с европейскими странами, Украина характеризуется средними показателями перераспределения ВВП через муниципальные расходы.

В табл. 1.2 представлены доходы и расходы консолидированного бюджета Украины в процентах от ВВП за 1997-2000 гг. По данным этой таблицы и таблиц приложения можно сделать вывод о том, что через систему государственных финансов страны перераспределяется около одной трети – одной четвертой ВВП, в то же время около одной трети – одной четвертой этой суммы перераспределяется в качестве муниципальных расходов.

Таблица 1.2

Доходы и расходы консолидированного бюджета Украины
за 1997-2000 гг., % от ВВП [28]

Показатели	Года			
	1997	1998	1999	2000 (8 мес.)
Доходы консолидированного бюджета	30,1	28,2	25,9	24,1
Расходы сведенного бюджета	36,8	30,4	27,4	26,3

С другой стороны, доля ВВП, которая перераспределяется через расходы местных бюджетов, как бюджетов всех уровней местной власти, вместе с региональным уровнем, на протяжении 1991-1999 гг. постоянно росла: от 10,3% в 1991 г. до 18% в 1995 г. Но в 1996 г. данный показатель уменьшился и составил 14,6% от ВВП [48].

Таким образом, значительные колебания доли финансовых ресурсов, которые распределяются на местном уровне, объясняются как нестабильной экономической ситуацией в стране, так и непродуманной политикой делегирования полномочий органам местного самоуправления со стороны центральных органов власти.

Функция местных финансов как фискального инструмента. Начиная с 1993 г. местные органы власти в Украине получили право устанавливать местные налоги и сборы. В то же время фискальная деятельность органов местного самоуправления жестко ограничена со стороны центральных органов власти, что не позволяет эффективно использовать данный экономический инструмент в интересах региона.

В табл. 1.3 представлены данные о доле местных налогов и сборов в структуре доходов бюджета г. Сумы за 1998-2001 гг. По этим данным можно сделать вывод о том, что уровень поступлений от местных налогов и сборов в городской бюджет является незначительным, и к тому же, наблюдается тенденция к его сокращению.

Таблица 1.3

Доля местных налогов и сборов в структуре доходов бюджета г. Сумы за 1998-2001 гг., %

Год	Доля местных налогов и сборов
1998	8,92
1999	7,74
2000	6,70
2001	4,47

Фискальная функция местных финансов является скорее декларированной, чем реально действующей, и поэтому возникает необходимость в реформировании существующей системы. Следует учитывать тот факт, что местные налоги не только представляют собой дополнительный источник денежных поступлений в бюджет, но и являются одним из наиболее эффективных механизмов регулирования экономического развития региона.

Разумное использование фискальной функции местных финансов может служить дополнительным рычагом в управлении процессами трансформации экономики страны в целом.

Функция местных финансов как инструмента финансирования общественных услуг. Как было указано выше, независимо от формы государственного устройства на местные органы власти всегда возлагается основная ответственность за обеспечение услуг социального характера.

В нашей стране данная тенденция выражена в значительной степени. На рис. 1.8 и рис. 1.9 представлены графики, отображающие соответственно долю расходов на здравоохранение и образование в городском бюджете г. Сумы и консолидированном бюджете страны в общей сумме расходов указанных бюджетов.

Можно сделать вывод о том, что социальная сфера в местном бюджете выражена в значительно большей степени, чем в консолидированном бюджете страны.

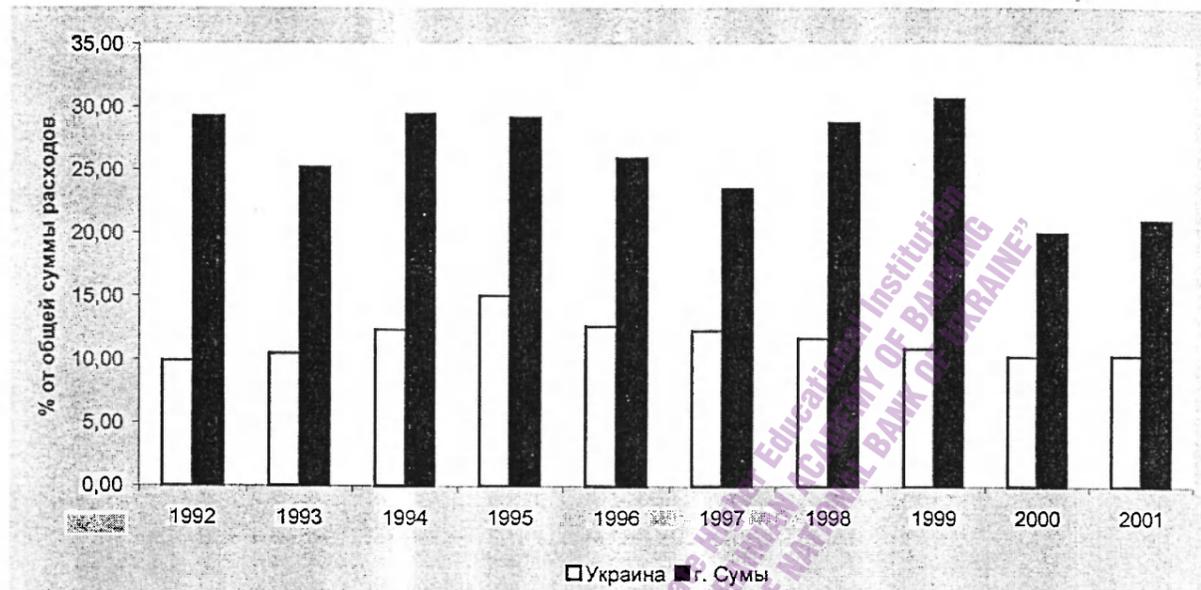


Рис. 1.8. Доля расходов на здравоохранение в бюджетах г. Сумы и Украины за 1992-2001 гг.

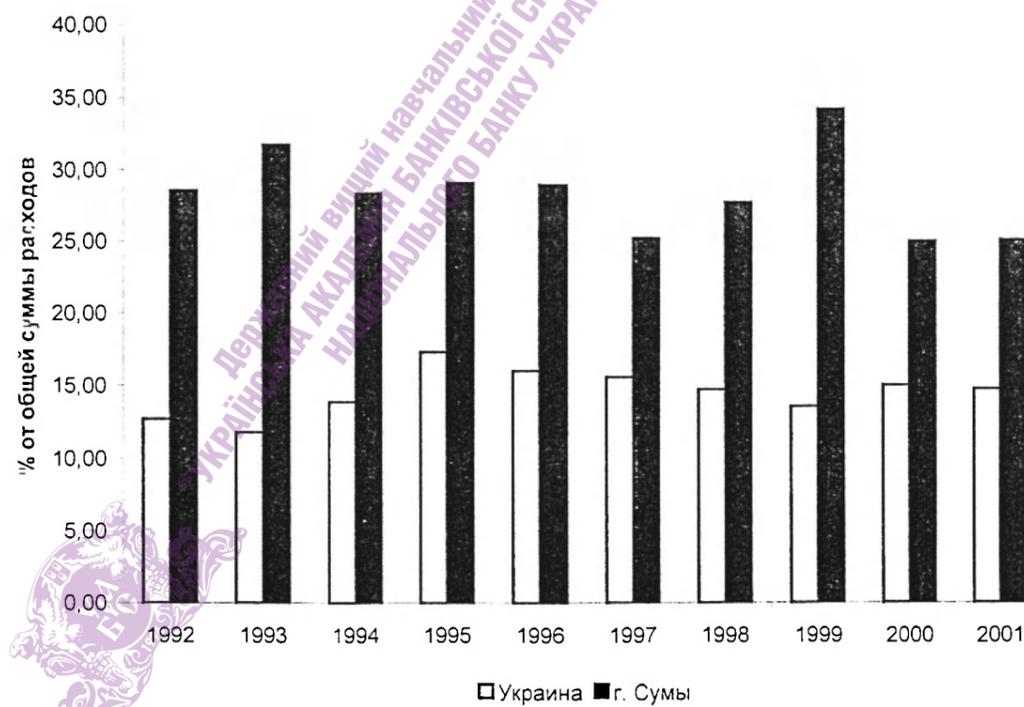


Рис. 1.9. Доля расходов на образование в бюджетах г. Сумы и Украины за 1992-2001 гг.

В таком контексте данные рис. 1.10, иллюстрирующего долю затрат на социальную защиту населения в бюджете г. Сумы и Украины, выглядят противоречиво: находясь в непосредственной близости один от другого уровни финансирования социальной защиты населения за 1992-1997 гг. и в 1998-2001 гг. вышли на различные значения. В консолидированном бюджете Украины эти направления расходов занимают значительно большую часть, по сравнению с расходами бюджета г. Сумы.

Подобную тенденцию можно объяснить только нежеланием центральных органов власти делегировать все функции социального обеспечения населения органам местного управления, что в конечном итоге может сказаться на эффективности проведения других социальных мероприятий, так как несогласованность действий органов управления различных уровней может привести к значительному снижению конечных показателей результативности их деятельности.

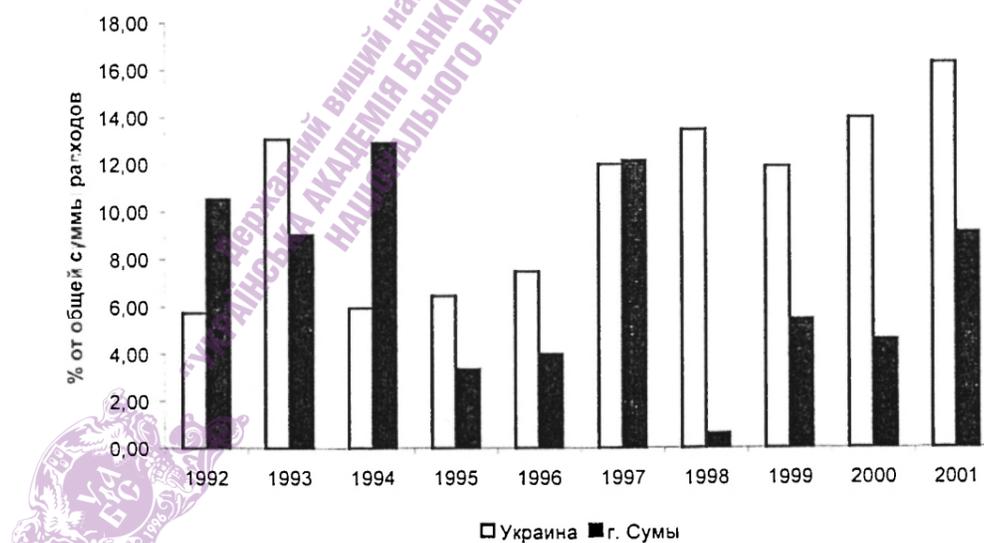


Рис. 1.10. Доля расходов на социальную защиту населения в бюджетах г. Сумы и Украины за 1992-2001 гг.

Функция местных финансов как инструмента экономического роста.
Это наиболее прогрессивная функция местных финансов, сущность которой

состоит в том, что местные финансы посредством капитальных затрат, деятельности на рынках заемного капитала, недвижимости и земли, а также других факторов производства под управлением органов местной власти, действующих согласованно с органами центральной власти, создают условия для общего экономического роста.

В табл. 1.4 представлены данные об инвестициях в основной капитал в г. Сумы в 2000 г. за счет различных источников финансирования, а также указана доля в общей сумме инвестиций по каждому из указанных источников инвестирования (более подробная информация приводится в табл. А7-А13).

Таблица 1.4

Инвестиции в основной капитал в г. Сумы в 2000 г.
за счет различных источников финансирования

Источник инвестирования	Общая сумма инвестиций с начала года по данному источнику, тыс. грн. в фактических ценах	Доля в общей сумме инвестиций по указанным источникам, %
За счет средств кредитов банков	2862	3,50
За счет средств местных бюджетов	6086	7,44
За счет собственных средств предприятий и организаций	59669	72,96
За счет других источников финансирования	13167	16,10
Всего по городу	81784	100

По приведенным данным можно сделать вывод о том, что за счет средств местных бюджетов осуществляются достаточно значительные инвестиции в основной капитал города в абсолютном выражении, но в относительном – это незначительный показатель.

Таким образом, 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.

Например, весомым показателем, демонстрирующим диспропорции в существующей системе управления местными финансами является показатель расходов местных бюджетов в расчете на одного жителя.

На рис. 1.11 представлены данные о расходах местных бюджетов на душу населения в среднем по Украине и в г. Сумы в 1998-2001 гг.

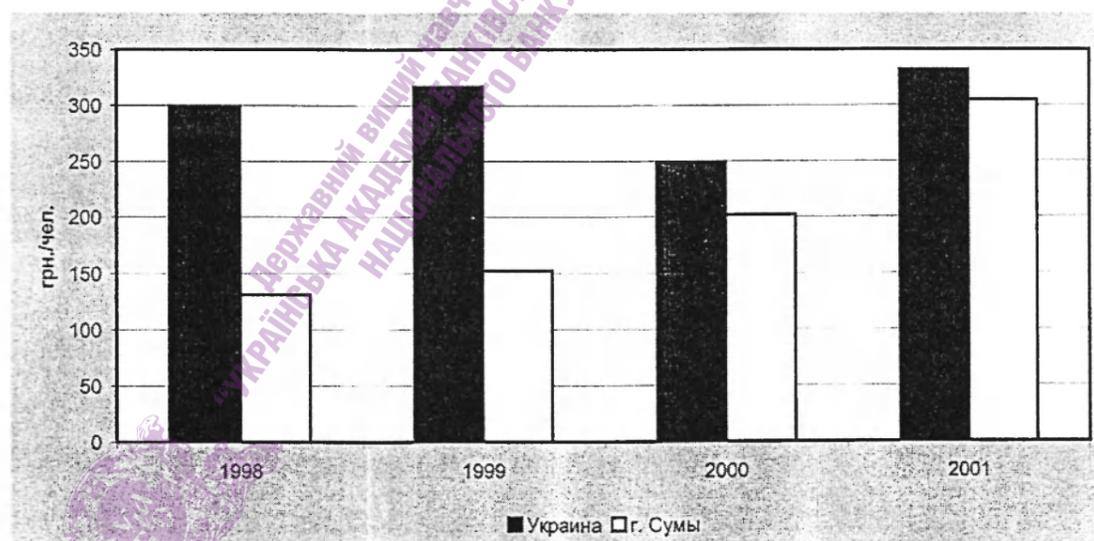


Рис. 1.11. Расходы местных бюджетов на душу населения в среднем по Украине и в г. Сумы в 1998-2001 гг.

Недостаточное внимание, которое уделяется решению данных проблем приводит к дальнейшему усугублению накопившихся проблем на региональ-

ном 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.

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 страны 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, ограничена.

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, фактически на Украине сегодня сложилась противоположная ситуация. Поэтому, при распределении доходов между различными уровнями государственной системы должны быть решены три группы взаимосвязанных вопросов:

- компетенции в отрасли налогового законодательства;
- права на получение конкретных видов налогов или их части в соответствующий бюджет;
- 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, следует учитывать возможные последствия принимаемых 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 будут снижаться пропорционально росту удельного веса дотаций в доходах, что приведет к дальнейшей дифференциации уровней развития регионов [52].

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. Основная причина – нежелание конструктивного взаимодействия органов власти с целью перераспределения функций, обязанностей и определенных прав.

При построении системы местных финансовых институтов в Украине, следует ориентироваться на динамическую структуру их организации, которая, в отличие от статической, позволит должным образом обеспечить защиту местных интересов и функционирование местной хозяйственной системы, что не может быть в полной мере учтено центральной властью и реализовано через государственные финансы [64].

Местный бюджет делится на текущий бюджет и бюджет развития. Доходы бюджета развития формируются за счет части налоговых поступлений, средств, привлеченных от размещения местных займов, а также субсидий из других бюджетов. Данные о поступлении в бюджет г. Сумы представлены в приложении в табл. А14., о расходах – в табл. А15.

В законе «О местном самоуправлении в Украине» предусмотрено, что доходы местных бюджетов формируются за счет собственных источников и закрепленных в установленном законе порядке общегосударственных налогов, сборов и других обязательных платежей.

Местные доходы можно разделить на три группы.

1. *Собственные и закрепленные доходы.* Это те виды доходов, которые направляются на конкретный уровень местных бюджетов в зависимости от ведомственной подчиненности хозяйствующего субъекта и с учетом территориального признака поступления средств. Собственные доходы – доходы, которые формируются на территории, подведомственной соответствующему местному органу власти и в соответствии с его решениями. К ним принадлежат местные налоги и сборы, платежи, которые устанавливаются местными органами власти, доходы коммунальных предприятий, доходы от имущества,

которое принадлежит местной власти и др. Закрепленные доходы – доходы, которые закрепляются за определенным бюджетом. Закрепление доходов происходит в соответствии с Законом Украины «О бюджетной системе Украины» [65].

2. *Регулируемые доходы.* Это те доходы, которые закрепляются за соответствующими уровнями местных бюджетов согласно законодательству, решением соответствующих общегосударственных и местных органов власти и перераспределяются между местными бюджетами из общегосударственных налогов, местных налогов. К ним принадлежат налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, подоходный налог из граждан.

3. *Средства полученные.* Это средства, полученные по взаимным расчетам, и дотациям из Государственного бюджета.

Законом Украины «О бюджетной системе Украины» предусмотрены следующие источники поступлений по уровням местных бюджетов.

Для Автономной Республики Крым, областей, городов Киев и Севастополь:

- часть налога на добавленную стоимость, которая определяется Законом о Государственном бюджете Украины на следующий год, но не менее, чем 20 процентов;
- часть акцизного сбора, которая определяется Законом о Государственном бюджете Украины на следующий год, но не менее, чем 20 процентов;
- налог на прибыль предприятий и организаций всех форм собственности (кроме коммунальной) и подчинения в размере, равном 70 процентам от ставки, предусмотренной действующим законодательством для соответствующей категории плательщиков, и 100 процентов налога на прибыль предприятий и организаций коммунальной собственности этого уровня;
- часть подоходного налога с граждан;

- 70 процентов налога на имущество предприятий и организаций всех форм собственности и подчинения;
- плата за землю, в размере 10 процентов от ставки, предусмотренной законодательством Украины в республиканский бюджет Автономной Республики Крым и областных бюджетов и 70 процентов – в Киевский и Севастопольский городские бюджеты;
- поступления от внутренних займов и денежно-вещевых лотерей, которые проводятся за решениями соответствующих Советов народных депутатов, в соответствии с законами Украины;
- часть доходов от приватизации государственного имущества, которая определяется Законом о Государственном бюджете Украины на следующий год;
- отчисления, дотации и субвенции из Государственного бюджета Украины;
- поступления от аренды целостных имущественных комплексов, которые находятся в коммунальной собственности этого уровня;
- дивиденды, полученные от акций и ценных бумаг, которые принадлежат государству в акционерных хозяйственных обществах, созданных с участием предприятий коммунальной собственности этого уровня;
- другие поступления, установленные законами Украины.

Для районов и городов областного подчинения:

- налог на прибыль предприятий и организаций всех форм собственности (кроме коммунальной) и подчинения в размере, определенном Советом народных депутатов высшего уровня, и 100 процентов налога на прибыль предприятий и организаций коммунальной собственности этого уровня;
- подоходный налог с граждан в размере, определенном Советом народных депутатов высшего уровня;

- плата за землю в районные бюджеты в размерах, определенных Советом народных депутатов высшего уровня, и 60 процентов – в городские бюджеты (городов областного подчинения);
- налог на недвижимое имущество граждан;
- местные налоги и сборы, кроме исключений, предусмотренных законодательством Украины;
- часть доходов от приватизации государственного имущества, которая определяется Советом народных депутатов высшего уровня;
- поступления от аренды целостных имущественных комплексов, которые находятся в коммунальной собственности этого уровня;
- отчисления, дотации и субвенции, полученные из бюджетов высшего уровня;
- другие поступления.

Для районов в городах:

- налог на прибыль предприятий и организаций всех форм собственности (кроме коммунальной) и подчинения в размере, определенном местным Советом народных депутатов высшего уровня, и 100 процентов налога на прибыль предприятий и организаций коммунальной собственности этого уровня;
- подоходный налог с граждан в размере, определенном местным Советом народных депутатов высшего уровня, но не менее чем 50 процентов;
- плата за землю в размерах, определенных Советом народных депутатов высшего уровня;
- местные налоги и сборы в размерах, определенных городским Советом народных депутатов, кроме исключений, предусмотренных законодательством Украины;
- часть доходов от приватизации государственного имущества, размер которой определяется Советом народных депутатов высшего уровня;

- поступления от аренды целостных имущественных комплексов, которые находятся в коммунальной собственности этого уровня;
- отчисления, дотации и субвенции, полученные из бюджетов высшего уровня;
- другие поступления.

Виды налогов и других платежей, которые подлежат зачислению в бюджет района в городе, устанавливаются городским Советом народных депутатов соответственно законам Украины, действующего законодательства Автономной Республики Крым и решений соответствующих Советов народных депутатов высшего уровня, принятых в границах их компетенции.

Для городов районного подчинения, поселков, сел:

- налог на прибыль предприятий и организаций всех форм собственности (кроме коммунальной) и подчинения в размере, определенном Советом народных депутатов высшего уровня, и 100 процентов налога на прибыль предприятий и организаций коммунальной собственности этого уровня;
- подоходный налог из граждан в размере, определенном Советом народных депутатов высшего уровня;
- плата за землю, в размере 60 процентов от ставки, предусмотренной законодательством;
- местные налоги и сборы, кроме исключений, предусмотренных законодательством Украины;
- часть доходов от приватизации государственного имущества, которая определяется Советом народных депутатов высшего уровня;
- поступления от аренды целостных имущественных комплексов, которые находятся в коммунальной собственности этого уровня;
- отчисления, дотации и субвенции, полученные из бюджетов высшего уровня;
- другие поступления.

Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» предусмотрено установление местных налогов и сборов.

Органы местного самоуправления могут устанавливать местные налоги и сборы, которые зачисляются в соответствующие местные бюджеты.

Перечень местных налогов и сборов включает следующий:

1. Гостиничный сбор.
2. Сбор за парковку автотранспорта.
3. Рыночный сбор.
4. Сбор за выдачу ордера на квартиру.
5. Курортный сбор.
6. Сбор за участие в бегах на ипподроме.
7. Сбор за выигрыш в бегах на ипподроме.
8. Сбор с лиц, которые принимают участие в игре на тотализаторе на ипподроме.
9. Сбор за право использования местной символики.
10. Сбор за право проведения кино- и телесъемок.
11. Сбор за проведение местного аукциона, конкурсной распродажи и лотерей.
12. Сбор за проезд по территории пограничных областей автотранспорта, который направляется за границу.
13. Сбор за выдачу разрешения на размещение объектов торговли и сферы услуг.
14. Сбор с собственников собак.

В настоящее время основную долю в доходах местных бюджетов составляют регулируемые доходы, представляющие собой доходы, которые распределяются между различными уровнями бюджетной системы.

Таким образом, местные финансы на том этапе своего организационного устройства, который характерен для современной Украины, еще не выполняют функцию экономического регулирования. Не достаточно проработаны

механизмы распределения доходов между регионами путем выравнивания, не развиваются современные способы привлечения дополнительных финансовых ресурсов на муниципальном уровне и т.п. В решении этих и других проблем городского управления может оказаться небесполезным использование опыта развитых стран Запада, которые уже сформировали основные положения международных стандартов организации местных финансов. Выявлению их сильных и слабых сторон, а также применимости в условиях Украины посвящен следующий подраздел.

1.4. Международные стандарты организации местных финансов

В настоящее время усилия международного сообщества в области сотрудничества в вопросах местного самоуправления направлены на установление единых стандартов местного финансирования, которые в полной мере смогли бы соответствовать принципам эффективного самоуправления. Так, 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 [66]:

- в соответствии с пунктом 1 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 но-

вых 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, 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.

Следующим значимым документом, оказывающим влияние на развитие системы местных финансов в Украине является Европейская хартия о местном самоуправлении [67]. 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 ука-

зывалось, 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, следует отметить, что универсальной модели финансирования органов местного самоуправления, применимой ко всем европейским странам, не существует, так как в каждой из них есть свои собственные потребности и решения. Тем не менее, статья 9 Европейской хартии местного самоуправления предусматривает некоторые общие принципы, касающиеся управления финансовыми ресурсами 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. Положения 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, возложенным 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. 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 са-

моуправления, 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 иной 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. 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. Подчеркивается, что целью кредитной деятельности органов местного самоуправления выступает финансирование инвестиций.

Таким образом, значительная часть принципов Европейской хартии 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-участницах Содружества Независимых Государств. Она была принята в 1993 году Межпарламентской ассамблеей СНГ [68].

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 провозглашает лишь часть принципов, обозначенных 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 по-

литической ситуации в постсоветских государствах, которые формируются в странах СНГ.

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» [69].

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 [70].

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 отнесены 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, бес-

прерывное развитие экономики и окружающей среды, на услуги и товары, на богатство природы и естественные ресурсы, на развитие личности, на международное сотрудничество, на равноправие.

В Европейской хартии городов провозглашаются следующие принципы:

- местные органы власти обязаны обеспечивать экономическое развитие своих районов;
- экономическое и социальное развитие взаимосвязаны, поэтому заботой местной власти является не только уровень, но и качество жизни;
- город в экономическом и социальном плане является частью своего региона и окружающей территории. При разработке своих планов местная власть должна учитывать взаимоотношения своего города со всем регионом;
- экономический рост и развитие зависят от инфраструктуры. 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;
- сотрудничество между частным и государственным секторами есть важным компонентом в городском экономическом росте и развитии. Местные органы власти должны сотрудничать с частным сектором, в особенности в осуществлении 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 анализ, позволят сформировать для условий Украины свои особенные, специфические подходы к решению указанных проблем.

Выводы к первому разделу

1. Изучение и повышение эффективности использования методов и подходов к управлению финансами города является одним из путей реформирования экономики Украины в условиях кризисных явлений переходного этапа.

2. Анализ подходов к определению понятия «финансы» позволяет сделать вывод о существенных различиях в трактовках этого понятия в условиях плановой и рыночной экономики.

3. При управлении местными финансами Украина должна ориентироваться, в основном, на опыт унитарных, а не федеративных государств, т.е. идти по пути расширения функций и полномочий органов местного самоуправления.

4. Анализ подходов к трактовке понятия «местные финансы» позволил несколько расширить и уточнить его, дополнив его содержание ресурсами, не находящимися в непосредственном подчинении органов местной власти, но принадлежащих подконтрольной им территории. данное понятие следует рассматривать как в широком, так и узком смысле.

В широком смысле, под финансами города следует понимать экономическую категорию, которая отображает формирование (создание), распределение и использование той части фондов финансовых ресурсов экономических субъектов, которая направляется на выполнение основных функций города, на достижение высокого уровня благосостояния его жителей. В более узком понимании, как правило, под финансами города понимают местные финансы (финансы местного самоуправления), то есть систему формирования, распределения и использования денежных и других финансовых ресур-

сов для обеспечения местными органами власти возложенных на них собственных и делегированных функций и задач. Под управлением финансами города следует понимать систему принципов, методов и приемов влияния на процессы формирования, распределения и использования фондов финансовых ресурсов, которые направляются или могут быть направлены на функционирование и развитие данного города

5. Обозначение характерных особенностей города как административно-территориальной единицы позволяет характеризовать его как сложную систему, обладающую комплексным набором свойств, и задачей органов городской власти на современном этапе является обеспечение выполнения городом своих функций посредством использования всего доступного финансового потенциала.

6. Анализ законодательной базы управления финансами города свидетельствует о некоторых положительных изменениях, произошедших в существующем законодательстве, например, введен норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя и индекс налогоспособности региона, запрещено предоставление регионам трансфертов при достаточных резервах отчислений от общегосударственных налогов и т.д. Однако, имеются проблемы требующие дальнейшего реформирования.

7. Сравнительный анализ функций и задач, решение которых является компетенцией органов местного самоуправления, позволяет сделать вывод об усилении административного давления на них и нарушении принципов их организационной и финансовой самостоятельности, что является свидетельством вмешательства исполнительной власти в сферу собственной компетенции местного самоуправления.

8. Детально рассмотрена доходная часть местных бюджетов как отдельная экономическая категория, выражающая сферу экономических отношений общества, связанную с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов регионального уровня, и используемая мест-

ными органами власти для обеспечения текущих и перспективных задач развития региона.

9. Международные стандарты организации местных финансов базируются на Всемирной декларации местного самоуправления, Европейской хартии о местном самоуправлении, Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, Европейской хартии городов и Европейской декларации прав городов. В результате анализа были выявлены некоторые положения международных стандартов, которые могут быть использованы в Украине, предложены механизмы их адаптации к условиям отечественной экономики.

Основные положения данного раздела излагались автором в работах [71-75].



Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНЬСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"

РАЗДЕЛ 2

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОРОДА ПРИ ОГРАНИЧЕННОСТИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕСУРСОВ

2.1. Теоретические основы реформирования системы управления финансами города на основе учета зарубежного опыта

Важнейшей задачей эффективной организации системы местных финансов является ее такое построение, чтобы в достаточной мере обеспечить предоставление местным органам власти средств для выполнения всех их функций.

При этом требуют разрешения вопросы о необходимости и степени привлечения органов местного самоуправления для решения задач предоставления коммунальных услуг или о выборе оптимальной модели финансирования, учитывающей интересы конечных потребителей услуг в настоящее время (заинтересованных в максимально возможном объеме и качестве получаемых услуг за минимально возможную плату) и интересы будущих поколений.

Разрешение противоречия между необходимостью выделения значительных средств на финансирование услуг коммунального характера, с одной стороны, и снижением финансового давления на население – с другой, является весьма сложным заданием, требующим детального анализа и учета социальных, моральных, правовых и экономических, культурных и этических факторов.

Вполне обоснованно в этой ситуации учесть опыт других стран, испытавших определенные модели и получивших определенные результаты.

10-11 октября 1996 г. в Лиссабоне состоялась Конференция европейских министров по делам местного самоуправления. На ней обсуждались вопросы финансирования местных органов власти в Европе, в соответствии с принципами, заложенными в Европейской Хартии местного самоуправления.

Направление работы конференции определили два доклада: один из них был подготовлен Руководящим комитетом местных и региональных органов власти (CDLR), другой – Конгрессом органов местной и региональной власти Европы (CLRAE).

В докладе CDLR излагались различные подходы к финансированию местных органов власти, и были раскрыты их преимущества и недостатки [76]. Доклад CLRAE базировался на исследованиях, проведенных среди объединений местных органов власти в различных государствах-членах Совета Европы, и оценивал ситуацию с точки зрения самих местных органов самоуправления [77].

Финансовые вопросы, рассмотренные в докладе CLRAE, касались местных налогов, сборов и платежей, займов и трансфертов, включая финансовое выравнивание, а одна из глав, имеющих большое значение для нашего исследования, была посвящена проблемам финансирования местных органов власти в странах переходного типа.

Несмотря на тот факт, что управление расходной частью местного бюджета представляет собой наиболее значимую задачу для местных органов власти с точки зрения выполнения возложенных на них функций, формирование расходной части бюджета также является сложнейшей финансовой задачей, решение которой затруднено в условиях недостатка инвестиционных ресурсов.

Таким образом, в рамках изучения зарубежного опыта управления финансами города первоочередное значение приобретают вопросы формирования расходной части местных бюджетов и финансирования местных органов власти.

Предварительно следует остановиться на определении взаимосвязи «функции-полномочия» для органов местного самоуправления в финансовой сфере в контексте возможности их участия в управлении социально-экономическим развитием территории и предоставления коммунальных услуг [76].

Статья 3 Европейской Хартии местного самоуправления предусматривает, что местные органы власти должны иметь право регулировать деятельность и управлять значительной частью общественных служб. В частности, они могут

участвовать в экономической деятельности предприятий государственного сектора совместно с правительством страны. Эта деятельность затрагивает три сферы: стабилизацию, перераспределение и выделение ресурсов.

Одной из причин того, что местные органы власти не могут играть значительной роли в деятельности государственного сектора по стабилизации экономики (регулирование инфляции, уровня занятости и экономического роста), авторы доклада CDLR называют невозможность передачи им большого количества соответствующих инструментов.

Например, местные органы власти не имеют собственной валюты, что не позволяет им использовать рычаги денежно-кредитной политики или валютного обмена. Возможности для проведения активной финансово-бюджетной политики на данном уровне власти также сильно ограничены. Кроме того, возможность использования классических макроэкономических рычагов, применимых на общегосударственном уровне, в условиях местных органов власти также ограничена.

К проблемам, связанным с участием органов местной власти в перераспределении, относится возможность межрайонной миграции, которая весьма затруднит проведение собственной независимой политики со стороны отдельных территориальных образований. Таким образом, если данный район осуществляет менее жесткую политику перераспределения по сравнению с другими районами, с течением времени этим территориальным образованиям придется осуществлять менее масштабные программы перераспределения независимо от желания проживающего там населения.

В соответствии с докладом CDLR, наравне с большим числом проблем, связанных с участием местных органов власти в программах стабилизации и перераспределения, их возникает гораздо меньше при участии местных органов власти в обеспечении населения услугами. Можно утверждать, что не существует полной возможности передачи функций снабжения всеми товарами и услугами свободному рынку.

Вопрос о возможности допуска местных органов власти к участию в предоставлении коммунальных услуг является дискуссионным. С одной стороны, имеются некоторые преимущества в наличии более чем одного уровня власти, а с другой, есть некоторые преимущества и в передаче права предоставления многих услуг передано более низким управленческим уровням.

Можно привести следующие аргументы в пользу наличия более чем одного уровня власти:

- наличие большего числа уровней власти означает, что избиратели имеют больше возможностей для голосования и больше возможностей высказать свое мнение;
- наличие большего числа уровней власти означает, что каждому избранному представителю приходится контролировать меньшее количество служб и чиновников;
- наличие большего числа уровней власти может помочь избирателям оценить стоимость услуг, предоставляемых различными уровнями, однако это будет возможно, если можно отследить размер налогообложения каждого из них и точно соотнести его с расходами данного уровня.

В свою очередь, разрешение низовым властным уровням предоставлять потребителям некоторые коммунальные услуги имеет также ряд преимуществ:

- дифференцировать качество и количество предоставляемых услуг в различных территориальных образованиях в соответствии с потребностями местного населения;
- менять местожительство гражданам, не удовлетворенным предоставляемыми услугами по месту проживания;
- стимулировать эксперименты и нововведения в сфере услуг, качественно повышая их уровень.

С другой стороны, в докладе CDLR указывается, что не всегда следует доверять местным органам власти функции предоставления общенациональных услуг, поскольку:

- местные органы власти могут не принимать в расчет последствия предоставления ими услуг, которые возникают в отношении населения других районов;
- местные органы власти могут быть слишком малы для того, чтобы воспользоваться преимуществами масштабных экономических проектов, с которыми сопряжено предоставление некоторых услуг.

Кроме того, на местные органы власти могут быть возложены агентские функции – они могут не только самостоятельно предоставлять услуги и осуществлять предметный контроль за сферой предоставления услуг, но и выполнять определенную деятельность в интересах центрального правительства на агентской основе. Важно различать услуги действительно местные и услуги, осуществляемые на агентской основе, так как последние требуют иных финансовых механизмов, чем при предоставлении чисто местных услуг местными органами.

Произведем сопоставление показателей местных финансов в зарубежных странах с показателями местных финансов Украины, и, в частности, г. Сумы. Это позволит сосредоточиться на наиболее эффективных направлениях местного финансирования.

В табл. 2.1 представлены данные о структуре муниципального финансирования в европейских странах по состоянию на середину 1990-х гг. Трансферты и отчисления из бюджетов других уровней остаются наиболее значимым источником дохода практически во всех европейских странах и кроме традиционных источников (местных налогов и сборов, платежей за услуги и т.д.) во многих странах местные органы власти имеют доступ к рынку заемного капитала.

В табл. 2.2 представлены данные о структуре источников финансирования местного бюджета г. Сумы за 1994-2001 гг. Возможность использования традиционных западных источников дохода местных бюджетов для местных бюджетов украинских городов достаточно низка. Это вызвано тем, что в Украине структура доходов деформирована в сторону уменьшения влияния таких действенных инструментов как местные налоги и сборы.

Таблица 2.1

Источники муниципального финансирования в странах Европы, %
(середина 1990-х гг.)

Страна	Местные налоги	Сборы и платежи	Займы	Трансферты и отчисления	Другие источники
Австрия	15	19	8	35	23
Бельгия	32	5	13	40	10
Болгария	1	10	2	78	9
Чехия	16	12	11	45	16
Дания	51	22	2	24	1
Финляндия	34	11	3	31	21
Франция	36	2	10	26	26
Германия	19	16	9	45	11
Греция	2	22	6	58	12
Венгрия	4	8	4	66	18
Италия	18	11	9	38	24
Латвия	6	1	–	68	25
Норвегия	42	16	7	33	2
Польша	21	7	–	60	12
Португалия	20	19	6	38	17
Румыния	5	16	–	79	–
Словакия	10	9	5	39	37
Испания	31	16	10	37	6
Швеция	61	8	1	19	11
Швейцария	46	24	3	18	9
Великобритания	11	6	–	77	6

Рассмотрим механизм применения местных налогов в США, где эта система хорошо налажена и имеет многолетний опыт эффективной работы. В США насчитывается 19 тыс. муниципалитетов, 17 тыс. городских самоуправлений и 15 тыс. школьных округов. В среднем по стране 40% доходов бюджетов местных органов составляют отчисления из вышестоящих бюджетов. Однако степень зависимости от внешних источников существенно различается по городам, например, наиболее зависимыми от федеральной помощи являются

следующие города: Анкоридж (Аляска) – на 71,3%, Вашингтон – на 40,8%, а наименее зависимый – Йонкерс (штат Нью-Йорк). От внешней помощи со стороны штатов наиболее зависимыми при формировании местных бюджетов являются города Ньюарк (Нью-Джерси) и Балтимор (Пенсильвания) – на 40% [63,78].

Таблица 2.2

Источники финансирования местного бюджета г. Сумы за 1994-2001 гг., %

Источник	Годы							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (прогноз)
Подходный налог с граждан	23,89	27,14	27,76	32,41	28,51	10,39	31,91	20,90
Налог на прибыль предприятий	30,60	1,57	23,05	19,04	10,09	9,31	1,94	–
Плата за землю	4,26	10,78	10,22	12,25	24,95	34,20	29,74	17,33
Налог на промысел	0,03	0,04	0,05	0,06	0,09	0,12	0,11	0,08
Плата за торговый патент	–	–	–	–	2,55	4,20	3,65	2,49
Местные налоги и сборы	0,28	8,20	5,70	4,68	8,92	7,74	6,70	4,47
Поступления средств от приватизации	6,75	13,07	4,04	0,49	0,06	0,63	1,69	2,27
Трансферты	12,71	4,06	6,87	20,29	3,74	4,86	3,08	2,90
Другие доходы	21,48	35,13	22	10,78	21,09	28,55	21,18	49,56

Структура доходов местных бюджетов городов США значительно отличается в зависимости от каждого конкретного города, но в качестве самых важных источников поступлений выделяют следующие:

- налог на имущество;
- налог с продаж;
- подходный налог или личный подходный налог;
- акцизный сбор и экологические налоги [63,79,80].

Налог на имущество в США относится к числу старейших налогов, он существует с колониальных времен, объектом налогообложения является не-

движимость. Каждый город самостоятельно определяет размер ставки налога на имущество. При этом порядок установления ставки может отличаться (города устанавливают размер ставки в зависимости от прогнозируемого уровня затрат, что дает им возможность с помощью такого простого метода обеспечивать отсутствие бюджетного дефицита).

В целом, можно с положительной стороны охарактеризовать практику использования налога на имущество в США, в том числе и его льготные ставки. Использование подобного налога местными органами самоуправления в странах с невысоким уровнем развития и значительной социальной дифференциацией (к которым в настоящее время относится и Украина) позволяет произвести перераспределение доходов среди граждан одной территориальной единицы, снимая, таким образом, нарастающую социальную напряженность.

К негативным сторонам использования налога на имущество в США можно отнести возможность многократного налогообложения одного и того же имущества со стороны различных уровней власти: штатов, муниципалитетов, графств, школьных округов. Для решения подобной проблемы в США введено понятие «иммунитет от федерального налогообложения», которое распространяется на правительства штатов и их собственность. В настоящее время это понятие охватывает достаточно ограниченный перечень недвижимости. Реальное значение оно имеет только в отношении освобождения от федерального налогообложения доходов от ценных бумаг (облигаций), которые выпускаются муниципальными властями [81].

Налог с продаж в США составляет в среднем по стране 11% от общих налоговых поступлений в местные бюджеты. Его отличительными особенностями является легкость в управлении, надежность доходов, сравнительная незаметность и возможность связи между затратами и налогообложением [22,78].

Применение в Украине налога с продаж как инструмента местных органов власти, несмотря на общую сложность и непрозрачность налогообложения, все же, вероятно, может принести существенные результаты.

В США местные органы власти, в частности, муниципалитеты больших городов, устанавливают личный подоходный налог. В таких городах, как Филадельфия, Новый Орлеан, Лос-Анджелес, Сиэтл и Нью-Йорк этот налог составляет более 40% всех налоговых поступлений в бюджет города.

Так как уровень доходов населения в самых крупных городах Украины несопоставим с уровнем доходов в сельской местности и небольших городах, то можно утверждать, что установление подобной практики благоприятно скажется на общей социально-экономической обстановке в стране и позволит существенно увеличить поступления в бюджет крупного города.

Экологические налоги являются реальным инструментом, с помощью которого органы местной власти в США могут не только самостоятельно определять направления промышленного развития города, но и регулировать соотношение между уровнем загрязнения окружающей среды и общественной пользой, приносимой производством, загрязняющим окружающую среду.

Характерной особенностью экологического налогообложения в США, представляющей значительный интерес для Украины как инструмент финансового регулирования на уровне местных органов власти, является повсеместное использование так называемого «принципа пузыря». Под этим термином понимают возможность продажи определенного объема выбросов или сбросов загрязняющих веществ одним предприятием другому в пределах общего лимита. За счет этого одновременно достигается относительно стабильный уровень платежей в местный бюджет со стороны предприятий и равномерное загрязнение среды в пределах установленных лимитов.

Кроме того, значительную роль в формировании местных доходов в США играют неналоговые поступления, которые в общей структуре поступлений местных бюджетов составляют 22%.

В табл. 2.3 представлена структура доходов местных органов власти в США.

Таблица 2.3

Структура доходов местных органов власти в США[39]

Доходы и субсидии	%
Доходы из собственных источников	60
в том числе:	
– налог на имущество	29
– неналоговые доходы и сборы	22
– другие налоги	9
Субсидии штатов	33
Субсидии федерального правительства	7

Система регулирования местных финансов городов в США, отличается от украинской тем, что доходы, занимающие наибольший удельный вес в общей структуре доходов местных бюджетов, подлежат регулированию со стороны органов местного самоуправления. В работе [78] это объясняется высокой степенью взаимозависимости различных уровней бюджетной системы Украины между собой: бюджет города рассматривается в составе областного бюджета, а бюджеты областей – в составе общенационального. Кроме того, общегосударственная политика предусматривает деление доходов местных бюджетов на три основные составляющие (собственные доходы, закрепленные доходы и регулируемые), при этом в регулируемые входят наиболее значимые доходы (поступления от НДС, налог на прибыль предприятий, подоходный налог, акцизный сбор и плата за землю). Это приводит к тому, что регулирование объемов поступления от данных доходов в городской бюджет центральными органами власти рассматривается как непосредственное установление размеров доходной части городского бюджета.

Одной из наиболее существенных проблем становления местных финансов в Украине являются межбюджетные отношения. Рассмотрим возможные пути реформирования системы межбюджетных отношений в Украине на примере Швейцарии.

Как указывается в работах [82,83] межбюджетные отношения в Швейцарской Конфедерации определяются как набор определенных финансовых инструментов и отдельных программ финансового выравнивания: вертикальной

(между Конфедерацией и кантонами) и горизонтальной (между самими кантонами).

Федеральным законом, регулирующим систему финансового выравнивания и датированным 19.06.1959 г., выделены три группы инструментов, с помощью которых осуществляется выравнивание:

1) участие кантонов в федеральных доходах (в виде части от трех федеральных налогов, собранных на территории кантона, части от чистой прибыли центрального банка и государственных предприятий по производству алкогольных напитков);

2) участие кантонов в финансировании федеральных расходов (социальное страхование и помощь семьям, которые занимаются фермерством);

3) предоставление федеральных субвенций кантонам, испытывающих дефицит собственных финансовых ресурсов для финансирования собственных затрат.

До реформы системы межбюджетных отношений предоставление федеральных трансфертов в Швейцарии осуществлялось в зависимости от показателя финансовых возможностей региона, который рассчитывался на основе пяти критериев: кантонального дохода на душу населения; величины налоговой нагрузки на территории кантона; налоговых поступлений кантонов и коммун на душу населения; соотношения между населением, проживающим в горах и на равнине; плотности населения кантона на кв. км.

На основании перечисленных критериев рассчитывался интегральный показатель по формуле, которая использует в общей сложности 16 критериев. Последний вариант формулы для расчета показателя имеет следующий вид:

$$E_i = 1/4[1,5Y_i/H_i] + F_i + (1,5F_i[(T_i + \sum T_{ci})/H_i]) + 0,5(U_{pi}/U_i + H_i/km^2i) \quad (2.1),$$

где E_i – показатель финансовых возможностей каждого кантона (i принимает значения от 1 до 26);

Y_i/H_i – кантональный доход на душу населения;

F_i – налоговое бремя;

T_i – налоговые поступления на территории кантона;

T_{ci} – налоговые поступления на территории коммун кантона;

U_{pi} / U_i – соотношение между количеством населения, проживающего в горной местности и на равнине;

N_i / km^2 – плотность населения на кв. км.

Этот показатель рассчитывался в абсолютных единицах, оптимальное значение составляло 100. Трансферты не предоставлялись тем кантонам, для которых значение данного показателя превышало уровень в 100 единиц.

Фактическое подтверждение правильности расчета показателя финансовых возможностей региона не раз проявлялось в том, что кантоны, которые имели самые низкие значения этого показателя, несмотря на значительную поддержку со стороны Конфедерации, не смогли выполнить возложенные на них функции относительно обеспечения требуемого уровня жизни, а кантоны, имеющие наиболее высокие значения этого показателя, продолжали отчислять в федеральный бюджет фиксированную часть своих доходов.

А.Ротов утверждает, что главным недостатком такой системы финансового выравнивания в Швейцарии было несоответствие между доходами (как собственными, так и полученными за счет федеральных бюджетов) и реальными расходами, вследствие чего система финансового выравнивания не выполнила своего главного задания – обеспечения солидарности кантонов [82].

В начале 1999 г. в Швейцарии начался процесс реформирования системы межбюджетных отношений. Основными элементами новой системы стали: четкое распределение полномочий между Конфедерацией и кантонами; расширение межкантонального сотрудничества, которое базируется на компенсации расходов между кантонами и гарантиях финансирования чрезмерных и незапланированных расходов.

Вместо старого показателя финансовых возможностей кантона, теперь заменяется новый показатель, имеющий название «ресурсный индекс», расчет

которого включает величину потенциальных доходов кантона от пяти местных налогов. Субсидирование в новой системе осуществляется в размере 20% за счет соседних кантонов и 80% за счет средств Конфедерации. Эта методика более точно соотносится с реальными расходами кантонов, чем методика определения финансовых возможностей кантона.

Применение подобного подхода в Украине, вероятно, окажется значительно более эффективным, чем существующая в настоящее время и закрепленная в ст. 16 Закона Украины «О бюджетной системе Украины» система регулирования доходов бюджетов.

Вопросам реформирования системы финансового выравнивания в Украине в настоящее время уделяется достаточно много внимания. Основная причина этого состоит как в значительных фактических различиях между уровнями социального обеспечения в различных регионах Украины, так и в большом количестве пробелов в украинском законодательстве, регулирующем вопросы финансового выравнивания. Например, в табл. 2.4 представлены данные о расходах бюджетов некоторых городов, входящих в Ассоциацию городов Украины за 1-й квартал 2000 г. Как видим, расходы городских бюджетов являются крайне неравномерными.

Некоторые экономисты, например в работах [84,85], предлагают поэтапное внедрение системы финансового выравнивания в Украине.

На первом этапе следует четко распределить между различными уровнями власти своиственные им функции и обязанности, затем закрепить за каждым уровнем власти определенные стабильные налоговые поступления, как в виде местных налогов, так и в форме постоянных квот в общегосударственных налогах. Далее необходимо законодательное закрепление объективных критериев выравнивания, внедрить показатели налогоспособности территориальной общины и государственных минимальных социальных стандартов. На следующем этапе возникает настоятельная необходимость в создании фондов социального выравнивания, как на уровне центральной власти, так и на региональном.

Таблица 2.4

Расходы бюджетов городов за 1 квартал 2000 г.[86]

Города	Количество населения на 01.01.00, тыс	Социальная защита и социальное обеспечение		в том числе в числе субсидии		Жилищно-коммунальное хозяйство		Образование		Здравоохранение	
		про- центов в бюд- жете города	на душу насе- ления, грн.	про- центов в бюд- жете города	на душу насе- ления, грн.	про- центов в бюд- жете города	на ду- шу населения, грн.	Про- центов в бюд- жете города	на ду- шу населения, грн.	про- центов в бюд- жете города	на душу насе- ления, грн.
Харьков	1498,4	15,5	5,3	3,4	1,2	7,1	2,4	18,4	6,3	25,8	8,8
Днепропет- ровск	1127,1	5,4	1,9	1,0	0,4	9,8	3,5	28,8	10,3	36,7	13,1
Донецк	1067,2	10,2	3,6	4,1	1,5	5,7	2,0	35,1	12,5	35,4	12,6
Запорожье	850,6	4,4	1,9	0,1	0,1	5,8	2,4	28,7	12,1	38,3	16,1
Николаев	508,1	18,7	10,9	5,5	3,2	5,9	3,4	31,0	18,1	23,7	13,8
Полтава	312,8	2,9	1,2	0,4	0,2	5,5	2,3	34,9	14,9	32,1	13,7
Чернигов	309,5	11,3	6,0	4,8	2,5	11,7	6,2	12,4	6,6	12,4	6,5
Черкассы	309,0	17,5	11,8	6,9	4,7	5,1	3,5	32,4	21,8	26,7	17,9
Хитомир	297,0	9,6	4,4	5,2	1,0	13,9	6,4	36,4	16,8	26,9	12,4
Херсонград	274,3	16,4	10,3	9,1	4,8	5,5	3,5	21,9	13,8	16,9	10,6
Хмельницкий	262,1	8,8	3,3	0,0	0,0	6,4	2,4	35,5	13,3	33,9	12,7
Херсонцы	258,6	5,1	2,5	1,5	0,7	11,1	5,4	26,2	12,8	18,6	9,1
Хвано- славковск	252,4	15,5	10,2	10,3	7,0	19,5	12,8	21,8	14,3	22,5	14,8
Хозно	244,8	5,9	3,0	1,6	0,8	11,3	5,7	34,2	17,3	30,4	15,4
Херсонполь	235,0	19,9	10,4	28,1	7,3	6,7	3,5	32,9	17,1	27,4	14,3
Хитгород	126,5	11,6	11,5	5,9	5,9	10,8	10,6	44,1	43,5	19,5	19,2
Хариуполь	511,5	10,2	4,8	27,1	1,0	13,4	6,3	29,6	14,0	34,8	16,4
Херловка	323,4	6,2	19,4	0,4	0,1	2,2	0,7	39,7	12,3	42,2	13,3
Херпродзер- хинск	276,5	4,4	1,8	0,8	0,3	9,7	4,0	29,9	12,3	32,9	13,6
Херакиево	167,2	3,5	1,1	1,9	0,6	3,0	1,0	45,8	14,9	37,0	12,0
Херчь	162,9	3,9	2,5	–	–	5,4	3,5	17,0	11,0	10,7	6,9

В работе [48] также выдвинуто предложение о придании системе финансо- вого выравнивания двухуровневого характера: первый уровень – централь- ный (преимущественно для целей вертикального финансового выравнивания), второй – региональный (горизонтального выравнивания).

Следует учесть, что в некоторых странах полностью отсутствует система общих субсидий для выравнивания расходов. Ярким примером являются США [22, 63].

На наш взгляд, в предложенной схеме финансового выравнивания на Украине, следует уделить первоочередное внимание вопросам составления корректной математической модели оценки территории с целью определения необходимости предоставления ей финансовой помощи и вопросам стимулирования развития отстающих регионов.

Если первая проблема (относительно финансовой модели) может быть решена путем детального изучения различных факторов, определяющих уровень жизни и безопасности населения определенного территориального образования, то вторая (по причине своей чрезвычайной сложности) требует применения достаточно осторожных подходов при организации системы финансового выравнивания, так как чрезмерное перераспределение доходов более богатых регионов в пользу более бедных может обострить состояние экономического кризиса в государстве.

Таким образом, в данном подразделе был проанализирован зарубежный опыт реформирования системы управления финансами города и выделены те основные моменты, которые могут быть использованы в условиях трансформационной экономики Украины. На этой основе могут быть разработаны специфические подходы и методы государственного регулирования финансового обеспечения территорий, учитывающие особенности украинского законодательства, менталитет населения и сложившуюся структуру органов местного самоуправления. Некоторые направления и конкретные механизмы такого реформирования будут предложены в подразделе 2.2.

2.2. Методические подходы к совершенствованию механизмов мобилизации финансовых ресурсов города

В первом разделе нами были рассмотрены вопросы формирования финансов города, в частности, местных финансов, как их центральной составляющей, находящейся в непосредственном подчинении у местных органов власти.

В то же время особую актуальность имеют вопросы совершенствования существующих механизмов мобилизации финансовых ресурсов. При этом источники муниципального финансирования можно разделить на две категории: традиционные – исторически сложившиеся и признанные в мировой практике и нетрадиционные, которые доступны только для каждой конкретной экономической ситуации, приобретающие в условиях экономической нестабильности особое значение.

В мировой практике выделяется четыре основных источника муниципального финансирования: исключительно местные налоги; сборы и платежи; финансовые отчисления; займы. Среди других традиционных источников выделяют: штрафы и неустойки, специальные доходы от муниципальных предприятий, процентные начисления на муниципальные депозиты и прибыль от реализации муниципальных товаров и продажи муниципальной собственности [67].

В направлении совершенствования традиционных источников муниципального финансирования следует отметить необходимость повышения качества расчетных механизмов.

Рассмотрим в качестве примера сбор за парковку автомобильного транспорта, являющийся одним из традиционных источников пополнения местного бюджета.

В процессе движения средств по цепочке «плательщик – парковщик – организация, на которую возложены функции по сбору – бюджет» возможна потеря наличных средств, главным образом, по причине злоупотреблений одного из

звеньев. С целью решения подобной проблемы предлагается коренным образом пересмотреть механизм осуществления расчетов в оплату услуг по предоставлению автостоянки, в частности, исключение наличного расчета по данной цепочке в пользу использования абонементских карточек [87].

В условиях переходной экономики значительно обостряются проблемы поиска дополнительных ресурсов органами местного самоуправления для реализации собственных полномочий. Основная причина подобной ситуации состоит в недостаточной эффективности традиционных механизмов финансирования, в непостоянстве законодательства, в проблемах перераспределения средств и полномочий между органами государственной власти высшего и низшего уровней. Использование особенностей законодательства играет в данном случае решающую роль, так как в условиях нестабильности законодательной базы существует значительное количество дополнительных преград, препятствующих прозрачному функционированию экономических механизмов.

Таким образом, выходом из сложившейся ситуации для органов местного самоуправления является поиск и использование нетрадиционных методов мобилизации ресурсов.

Один из методов совершенствования эффективности расходования бюджетных средств является разумное использование органами местного самоуправления экономической конъюнктуры рынка и, в частности, ресурсов коммунальных предприятий, на основе заключения договоров на поставку ресурсов по сниженным для бюджетных предприятий ценам.

Рассмотрим, например, возможный механизм совершенствования расчетов потребителей г. Сумы за использование электроэнергии. До 1.06.1999 г. энергообеспечение г. Сумы осуществлялось через ОАО «Сумыоблэнерго», использующее также и электроэнергию, произведенную Сумской ТЭЦ, которая входит в состав ЗАО «Предприятие тепловых сетей» и является собственностью общности г. Сумы. В дальнейшем ОАО «Сумыоблэнерго» отказалось от закупки электроэнергии у Сумской ТЭЦ, так как был заключен договор с другим поставщиком.

Используя положения Закона Украины «Об электроэнергетике» [88], в соответствии с которым электроэнергия может быть реализована вне оптового рынка электроэнергии на территории осуществления лицензированной деятельности и, в первую очередь, потребителям тепла, производимой данной электростанцией, Сумской городской совет выступил с предложением реализовать электроэнергию, произведенную Сумской ТЭЦ, на территории города для потребностей бюджетных организаций. Вследствие реализации данного предложения произойдет значительная экономия бюджетных средств, так как цены на электроэнергию Сумской произведенную ТЭЦ находятся ниже уровня цен оптового рынка. Таким образом, Сумская ТЭЦ получила рынок сбыта, а городской бюджет – дополнительную экономию бюджетных средств.

Более сложный метод, призванный сэкономить бюджетные средства в размере до 30-40% от оборотных средств при расчете за топливно-энергетические ресурсы, заключается в использовании договоров доверенности на поставку этих ресурсов конечным потребителям исполнительным комитетом городского совета.

Предложенный Сумским городским советом механизм экономии бюджетных средств заключается в подписании между топливно-энергетической компанией, выступающей в качестве доверителя, и исполнительным комитетом городского совета, выступающего в качестве поверенного, договора доверенности, а также заключения договора поставки между исполнительным комитетом городского совета, выступающим в качестве поставщика, и конечным потребителем.

На рис. 1 представлена схема осуществления расчетов по договору доверенности между топливно-энергетической компанией и исполнительным комитетом городского совета, в соответствии с которой на этапе 1 цена топливно-энергетического является договорной и устанавливается по взаимному соглашению между Доверителем и Поверенным; на этапе 2 происходит поставка ресурса по цене на уровне граничной, установленной государством; на этапе 3

происходит оплата по цене, на уровне граничной, установленной государством; на этапе 4 – перечисление средств за товар (топливно-энергетический ресурс), включая договорную цену товара и компенсацию за предоставление государственных услуг.



Рис. 2.1. Схема осуществления расчетов по договору доверенности между топливно-энергетической компанией и исполнительным комитетом городского совета

Особенности возникновения и учета налоговых обязательств возникают у доверителя в зависимости от того, является ли потребитель юридическим или физическим лицом, и его регистрации в качестве плательщика или неплательщика НДС:

- юридическое лицо, зарегистрированное как плательщик НДС, – налоговая накладная на полученные товары выписывается доверителем потребителю в соответствии с предоставленным поверенному реестру потребителей. Налоговое обязательство по продаже товара у доверителя возникает с даты зачисления денег на расчетный счет доверителя от поверенного в оплату товара;

- физическое лицо – при поставке товаров физическим лицам, которое не является плательщиком налогов, налоговая накладная доверителем не заполняется. Поверенный (поставщик), который получил оплату от потребителей, проводит расчеты с доверителем посредством перечисления денег на расчетный счет доверителя и при этом заполняет книгу учета приобретения товара. При поступлении денег от поверенного, у доверителя возникают налоговые обязательства и он заполняет книгу продажи товаров;
- юридическое лицо, зарегистрированное как неплательщик НДС – налоговая накладная выписывается в 3-х экземплярах и все экземпляры сберегаются у доверителя. При этом запись в книгу продажи товаров проводится по поступлению денег от покупателя через поверенного на расчетный счет доверителя.

В результате реализации данной схемы, средства, привлеченные на договорной основе вследствие централизованных расчетов за топливно-энергетические ресурсы без перехода права собственности исполнительному комитету городского совета по ценам ниже граничных, являются, фактически, оплатой за государственную услугу, которая, в соответствии с положениями Законов Украины «О налоге на добавленную стоимость», «О налогообложении прибыли предприятий» не подлежит налогообложению. Городской совет может использовать полученные средства в объеме разности между стоимостью реализованной продукции по цене, установленной им для потребителя, и стоимостью продукции по цене, установленной для совета доверителем.

Таким образом, при централизованной поставке и осуществлении расчетов за топливно-энергетические ресурсы возникает более совершенный механизм выполнения данной операции, обладающий следующими преимуществами:

- возникает подконтрольное использование привлеченных средств на поставку и расчеты за топливно-энергетические ресурсы;

- происходит 100% оплата бюджетными организациями энергоносителей;
- экономия бюджетных средств в размере 30-40% от оборотных средств при расчетах за топливно-энергетические ресурсы;
- отсечение мелких посредников при закупке топливно-энергетических ресурсов;
- получение дополнительного дохода органом местного самоуправления, а не второстепенными организациями;
- создание сбалансированного рынка средств производства, товаров и услуг.

Одно из основных преимуществ данной схемы – она может быть реализована за короткий срок (на протяжении 1-1,5 мес.), а реальный эффект экономии средств практически появится уже через 1,5-2 мес. Кроме того, подобный механизм может быть применен и за пределами топливно-энергетической сферы.

Несмотря на многообразие подобных методов, следует подчеркнуть, что основным элементом системы местных финансов являются все же местные бюджеты.

Социальная функция местных органов власти состоит, прежде всего, в том, чтобы, управляя расходной частью местных бюджетов, обеспечивать предоставление коммунальных услуг на высоком качественном уровне.

С другой стороны, надлежащее управление расходной частью местного бюджета возможно только в том случае, если его доходная часть сформирована также надлежащим образом и позволяет обеспечивать требуемый уровень затрат.

Следовательно, только разрешение проблем формирования доходов местных бюджетов может являться условием, гарантирующим направление средств на решение стоящих перед органами власти задач и исполнение возложенных на них функций.

В качестве основных источников финансирования органов местного самоуправления обычно выделяют: займы, платежи, налоги и субсидии, которые не являются взаимозаменяемыми. Фактически, можно выделить четыре основных принципа использования этих источников:

- по мере возможности, для текущих расходов следует использовать поступления от платежей и лишь иногда их можно использовать для капитальных затрат;
- там, где использование поступлений от платежей для текущих расходов невозможно, и речь идет об оказании действительно местных услуг, следует как можно шире использовать средства, поступающие от налогообложения. Налоги в качестве источника средств для капитальных затрат, следует использовать крайне редко;
- если поступления от платежей нельзя использовать для текущих затрат на оказание агентских услуг, то следует как можно шире использовать субсидии. Они также пригодны для некоторых категорий капитальных затрат;
- займы весьма пригодны для капитальных затрат, но крайне редко могут быть использованы для покрытия текущих расходов.

Эти принципы сформированы в контексте анализа эффективности финансирования органов местного самоуправления в развитых государствах мира.

Некоторые авторы [89] утверждают, что основным фактором кризиса всей бюджетной системы, в частности местных бюджетов, является нынешняя модель бюджетной системы, в соответствии с которой формируются бюджеты территорий. Выделяют следующие ее недостатки:

- формирование местных бюджетов осуществляется путем установления процентных отчислений от общегосударственных налогов советом высшего уровня для совета низшего уровня при отсутствии четких критериев их пропорционального распределения. Это не оказывает содействия заинтересованности территорий в развитии производства,

- рациональном использовании бюджетных средств, не всегда обеспечивает гарантированный размер собственных доходных источников;
- нормативы отчислений от общегосударственных налогов каждый год пересматриваются, что создает ситуацию, в которой доходная база местных бюджетов формируется не на постоянной основе;
 - при отсутствии критериев определения их размера, нормативы отчислений выполняют функцию средства сбалансирования доходной и расходной частей местных бюджетов, являются одним из основных рычагов, с помощью которых формирование бюджетов осуществляется по принципу "сверху вниз";
 - в нынешней модели бюджетной системы при формировании бюджетов территорий не учитывается такая категория, как «налогоспособность территории», нет четкого законодательного определения понятия «собственные» и «переданные доходы территории»;
 - существует неэффективный и нерациональный механизм предоставления дотаций из вышестоящего бюджета нижестоящему. Предоставление дотаций проводится хаотически и субъективно из-за того, что сумма дотаций для бюджетов низшего уровня планируется в бюджете высшего уровня, а не в отдельном субвенционном фонде.

Как уже отмечалось ранее, доходные части местных бюджетов в Украине в европейских странах существенно отличаются, в Украине несколько искажена структура источников доходов: например, местные налоги и сборы, принятые в других странах как основные источники финансирования доходов местных бюджетов, у нас не получили надлежащего использования.

В подразделе 2.1 нами представлены материалы о структуре доходов бюджета г. Сумы за 1994-2001 гг. Здесь же представим диаграмму (рис. 2.2), иллюстрирующую средние значения различных источников доходов в структуре доходов бюджета г. Сумы за 1994-2001 гг.

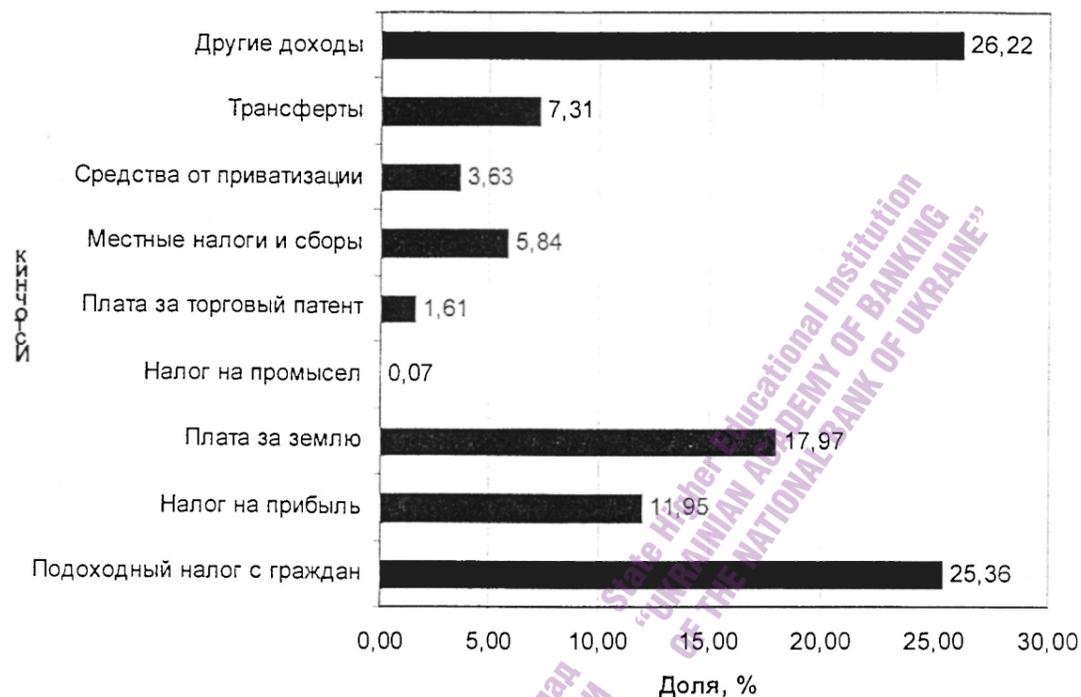


Рис. 2.2. Средние значения различных источников доходов в структуре доходов бюджета г. Сумы за 1994-2001 гг.

Рассмотрим более детально возможности для эффективного использования в украинских условиях такого источника доходов местных бюджетов, как местные налоги и сборы.

Как отмечается в источниках [90-94] в развитых странах местные налоги и сборы, как правило, занимают довольно высокий удельный вес в общей сумме денежных поступлений органов регионального и местного самоуправления (в таких европейских странах, как Германия, Великобритания, Дания, Испания, Норвегия, Швеция, Финляндия, Швейцария – более как 40%).

Такое положение местной налоговой системы в развитых странах можно считать естественным для рыночной экономики и методов управления, основанных на распределении и делегировании полномочий (в одних государствах степень налоговой автономии может быть более высокой, а в других – более низкой).

В то же время в Украине и практически во всех бывших социалистических странах, где на протяжении продолжительного периода применялись методы централизованного планового управления, удельный вес местных налогов и сборов в структуре доходов местных бюджетов весьма незначителен.

Для большинства развитых стран характерна множественность местных налогов [94-96]. Среди них выделяют следующие:

- прямые реальные налоги (на недвижимое и движимое имущество, землю, с арендной платы, с собственников транспортных средств, подушный, промышленный, на профессию, на население, экологический);
- прямые налоги на доходы (подходный, на прибыль предприятий, налог на наследство и дарение);
- косвенные налоги на продажу (на розничную продажу, на продажу спиртных напитков на разлив, на потребление электроэнергии, газа, акцизы на бензин, табак, спиртные напитки);
- сборы и таможенные пошлины (сбор на уборку мусора и его вывоз, на строительство служебных домов, за парковку машин, за пользование спортивными и оздоровительными учреждениями и учреждениями культуры, за охоту и рыбалку, зрелища, услуги кладбищ, с собственников собак, за выдачу разных лицензий и регистрационных удостоверений, за участие в бегах, за открытие ресторанов и отелей; сборы для компенсации увеличения стоимости земельного участка вследствие проведения застроек и других работ и т.п.).

Важнейшими на местном уровне являются, прежде всего, налоги на недвижимое имущество, которые распространены также и в бывших социалистических странах. Несколько реже взимаются прямые подоходные налоги с физических и юридических лиц, местные косвенные налоги (в виде акцизов и налогов на продажу) и местные подушечные налоги.

Если говорить о взаимосвязи между местными налогами и выполнением местными органами власти своих функций, то обычно выделяют четыре причи-

ны, на основании которых принято считать, что основная часть средств для текущих расходов должна поступать за счет налогообложения, и лишь небольшая их часть может финансироваться за счет субсидий:

- местные налоги необходимы для того, чтобы местные органы власти могли варьировать количество и качество предоставляемых ими услуг в зависимости от пожеланий местного населения;
- если местные органы власти рассчитывают на получение субсидий, то местные политические деятели могут распоряжаться этими средствами неэффективно и возлагать при этом ответственность за некачественные услуги на недостаточное финансирование;
- местные политические деятели, чиновники и избиратели будут гораздо более осмотрительно расходовать средства, собранные на местах, нежели средства, полученные со стороны;
- при распределении государственных субсидий правительство может проконтролировать их использование; оно должно осуществлять такой контроль, поскольку подотчетно налогоплательщикам по вопросам расходования их средств. Однако вряд ли целесообразно финансировать оказание местных услуг таким образом, чтобы контроль за ними осуществлялся центральными органами власти.

С вопросами совершенствования доходной базы местных бюджетов непосредственно взаимосвязаны вопросы их самостоятельности. Только самостоятельный бюджет может рассчитывать на достаточный уровень финансирования по причине собственной заинтересованности в поиске и разумном расходовании финансовых средств.

До настоящего времени не урегулирован вопрос распределения компетенций и связанных с ними расходных полномочий между уровнями бюджетов. Четкое законодательное размежевание таких полномочий вообще отсутствует. На практике содержание и обеспечение функционирования большинства учреждений социально-культурной сферы, жилищно-коммунального хозяйства воз-

инено на бюджеты территориальных общин и районов. В то же время капитальные вложения в развитие таких объектов осуществляются, как правило, за счет бюджетов высшего уровня – областных и государственного (за исключением тех районов и городов, которые имеют довольно сильную собственную налоговую базу).

Таким образом, в условиях современной практики распределения расходных полномочий, объемы и направления бюджетных инвестиций определяются большей частью субъективно властью высшего уровня, что практически не отличается от советской практики межбюджетных отношений и бюджетного планирования по схеме «сверху вниз». Финансирование одних и одних и тех же бюджетных областей за счет разных источников приводит к снижению ответственности органов власти за обеспечение социально-экономического развития территорий, ставит органы местного самоуправления в прямую зависимость от решений вышестоящих органов власти.

Следует подчеркнуть, что первым шагом в совершенствовании механизма формирования доходов местных бюджетов должно быть четкое размежевание функций и расходных полномочий бюджетов разных уровней с тем, чтобы на местные и региональные органы власти ложилась ответственность за развитие ответственных территорий с соответствующим обеспечением этой деятельности необходимыми источниками финансирования.

По мнению экономистов [24,97], в настоящее время в Украине роль местных советов в формировании местных бюджетов незначительна, а этот процесс является слишком централизованным и формальным, особенно в отношении сельских и поселковых советов.

Некоторые авторы предлагают комплексы конкретных мер, призванных разрешить проблемы обеспечения самостоятельности местных бюджетов. В работе [98] выделены следующие принципиальные вопросы:

- установить фиксированные доли каждого уровня власти в общегосударственных налогах, закрепить их за соответствующими уровнями в бюджете на постоянной основе за определенный период;

- при утверждении нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов не учитывать поступлений местных налогов и сборов;
- с целью заинтересованности органов местного самоуправления в стимулировании выпуска продукции, в том числе и подакцизных товаров, оставлять в распоряжении местных бюджетов не менее 50% общих поступлений от акцизного сбора и НДС;
- пересмотреть нормативы отчислений от ежедневных дотационных поступлений на уровне не менее 95%;
- не исключать из доходной части местных бюджетов административных штрафов;
- ускорить принятие законов «О налоговом кодексе» и «О бюджетном процессе»;
- финансирование делегированных функций относительно социальной защиты населения производить за счет средств государственного бюджета.

По нашему мнению, некоторые из приведенных положений являются спорными, например, требование не учитывать при утверждении нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов поступления от местных налогов и сборов. Только в нынешних условиях, когда средний уровень налоговых поступлений от местных налогов и сборов по Украине составляет порядка 5%, возможно не учитывать местные налоги и сборы при определении размеров отчислений от общегосударственных налогов. Но в условиях развития местной налоговой базы такой подход приведет к все более увеличивающейся социальной дифференциации населения страны по причине различной налоговой способности регионов, в частности, в отношении налоговой базы для формирования местных налогов и сборов.

Если говорить о самостоятельности местных бюджетов, то следует отметить, что органы местного самоуправления не могут выполнять возложенные на

них функции без необходимой экономической основы, к которой, кроме финансовых, принадлежат и материальные ресурсы.

Финансовые ресурсы можно получить, только владея условиями процесса производства или имея право на присвоение результатов этого производства. Следовательно, вопрос о необходимости создания условий для самостоятельности органов местного самоуправления – это вопрос о создании соответствующей экономической базы, без которой власть не может являться таковой, так как она не может самостоятельно принимать решения, целью которых является исполнение ее функций.

Некоторые экономисты, например [99], отмечают, что Конституции Украины и Закона «О местном самоуправлении» недостаточно для полноценного развития экономической базы органов местного самоуправления, т.к. не конкретизированы законодательные основы формирования коммунальной собственности, фактически узаконены те объекты коммунальной собственности, которые и до сих пор находятся в подчинении органов самоуправления – предприятия местной промышленности с объектами социально-культурной сферы и производственной инфраструктуры и местный бюджет. Только арифметического расширения материальной базы органов самоуправления недостаточно для того, чтобы укрепить их полномочия экономической основой. Формирование коммунальной собственности обусловлено не только потребностью материального обеспечения власти органов самоуправления, а и потребностями ресурсного обеспечения их возможностей как хозяев территории, которые ответственны за нее. Поэтому от экономического базиса органов самоуправления, зависит и их роль в выполнении своих конституционных обязанностей.

Без законодательной конкретизации условий формирования коммунальной собственности нельзя надеяться на действующее местное самоуправление, так как действенность закладывается именно финансово-экономической основой. Учитывая это, в документах может быть отображена ответственность регионов за переданную им во владение или распоряжение собственность, вклю-

чая, полную материальную, хозяйственную, административную и прочие виды ответственности за нерациональное владение или распоряжение этой собственностью как перед собою, так и перед всем обществом.

В этих условиях, принципиально важным, является учет того обстоятельства, что хотя бы как остро не стоял вопрос о размежевании экономических отношений между экономически самостоятельными регионами (областями, районами), только эффективное функционирование основного производственного звена, как главного источника социально-экономического благосостояния общества, может обеспечить регионам реальное самоуправление и самофинансирование. Важно также, чтобы действия предприятий и хозяйственных организаций отвечали реальным интересам общины и были взаимовыгодными.

В этих условиях основной задачей местных органов самоуправления является формирование рынка товаров и по возможности более полное удовлетворение потребностей граждан. В качестве предложения по решению этой проблемы обосновывается предложение по введению системы коммерческих договоров между предприятиями и органами самоуправления. Эта система договоров должна строиться с учетом задач долгосрочной региональной политики. Договора должны ориентироваться, прежде всего, на местный заказ: договора между регионами на снабжение товаров, необходимых региону на местный заказ; договора между регионами на снабжение товаров, необходимых региону на текущий сезонный период; договора на эксплуатацию социальной сферы. Заключая договора о сотрудничестве с имеющимися предприятиями и создавая новые, имея в своем распоряжении коммунальную собственность, органы местного самоуправления способны обеспечить самофинансирование региона за счет заработанных средств. Таким образом происходит процесс формирования системы производственных отношений, которые будут обеспечивать взаимозаинтересованность всех субъектов региона в результатах экономической деятельности и взаимосвязи эффективности региональной экономики с ресурсными возможностями.

По мнению специалистов [92,100] налогообложение должно быть построено таким образом, чтобы поддерживать баланс между уровнем поступлений в бюджет и возможностями экономических субъектов к развитию. Обеспечение адресно-ориентированной поддержки производителя является очень важным на пути перехода налоговой службы к выполнению фискально-регулирующих функций на мезо- и микроуровне.

При условии, что органы местной власти направят свои усилия на разработку стратегии управления производственной сферой через реструктуризацию промышленных предприятий, стимулируя взаимозаинтересованность в результатах деятельности региона и предприятий, расположенных на определенной территории, возможен переход к экономическим методам управления, которые являются необходимым атрибутом экономической свободы. Только самокупаемость региона – превышение поступлений над затратами – может стать основным принципом становления хозяйственных взаимоотношений между регионом и государственными органами, а также с другими регионами.

2.3. Эффективная система финансового выравнивания как дополнительный источник инвестиционных ресурсов города

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.

Как отмечается в работах [21,22,48,63,96] в зарубежной практике сложились 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 [101].

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

Т. Позднякова в основе разработки комплекса соответствующих рекомендаций ставит целевую установку на сдерживание и выравнивание региональных демографических диспропорций [102].

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 обще-

ственного 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, придается 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 [103].

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. Здесь существует инструмент «выравнивания финансовых возможностей», в соответствии с которым более богатые земли должны перечислять часть своего дохода в пользу более бедным [90]. 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 100-102%, отчислений средств на потребности финансового выравнивания не происходит.

Если значение данного показателя находится в пределах от 102-110%, 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 [48,104].

В табл. 2.5 представлены данные о функционировании системы финансового выравнивания в ФРГ.

Таблица 2.5

Выравнивание доходной базы земель в Германии в 1995 г.[104]

Земли-доноры	I	II	III	Земли-бенефициары	I	II	III
Гессен	116,4	-1710	104,0	Нижняя Саксония	97,2	+186	98,3
Бавария	109,1	-1681	102,9	Рейнланд-Пфальц	96,1	+132	97,6
Баден-Вюртемберг	108,4	-1299	102,9	Саар	90,2	+120	95,0
Шлезвиг-Гольштейн	104,9	-191	101,8	Бремен	85,7	+212	95,0
Северный Рейн-Вестфалия	104,2	-1057	101,7	Бранденбург	84,9	+585	95,0
Гамбург	101,9	-15		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; во-вторых, земли-реципиенты, даже после получения помощи не выходят на средний уровень налоговых поступлений на душу населения в целом по стране, что дает определенные стимулы для само-

стоятельного развития и ограничивает надежды исключительно на помощь со стороны других земель; 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».

Негативной особенностью системы финансового выравнивания Германии можно назвать ее распространенность исключительно на земли. Подобный механизм отсутствует на уровне городов и общин.

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 (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.

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. Приведенный пример демонстрирует возможности для поиска дополнительных источников инвестиционных ресурсов органами городского управления. Наиболее обеспеченный район города может служить источником средств как для благоустройства собственной территории, так, по усмотрению городских властей, и для инвестирования в менее 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 ее Конституции 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 пропор-

пропорционально разнице между уровнями безработицы в каждом регионе и по стране в целом (5%); прямо пропорционально площади (5%) [104].

МКФ в своей деятельности исполняет двойственную функцию: одновременно решает задачу экономического выравнивания и 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.

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. 2.6 представлены данные о показателях экономического развития Испании по регионам, а в табл. 2.7 – данные о распределении средств МКФ по регионам.

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. Следовательно, при распределении средств 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.

Таблица 2.6

Индексы соотношения и динамики душевых показателей ВВП в Испании за 1980-1995 гг. [104]

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
Город Сеута и Мелилья	66,72	81,90	3,51	0,66
Среднее по Испании	100	100	2,10	0

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

Таблица 2.7

Распределение средств Межтерриториального компенсационного фонда по регионам (млрд. песет) [104]

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

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.

Как указывается в работе [21], 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 распределяются пропорционально территории и 10% – пропорционально протяженности дорожной сети, что помогает территориальным образованиям с большой 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.

В Украине значительным шагом вперед, сделанным при принятии бюджета на 2001 г., явилась попытка установить непосредственные трансфертные отношения между государственным бюджетом и бюджетами районов и городов областного значения [105].

В то же время в [37,106,107] подчеркивается, что в условиях, когда механизм распределения средств между бюджетами имеет политизированный характер, стабильная деятельность экономически наиболее 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 предлагается ввести в расчет формулы расчета объемов трансфертов местным бюджетам – индекс относительной налогоспособности бюджетов городов областного значения и районных бюджетов [108].

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

В табл. 2.8 представлены данные о рассчитанном по данным за 1999 г. индексе относительной налогообеспособности для 30 городов, занимающих первое место в рейтинге, а в табл. 2.9 – для первых 15 районов.

Таблица 2.8

Индекс относительной налогообеспособности (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. Комсомольськ	1,42	10
Донецкая	г. Мариуполь	1,39	11
Днепропетровская	г. Кривой Рог	1,36	12
Донецкая	г. Угледар	1,35	13
Ровенская	г. Кузнецовськ	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. Алчевськ	1,10	23
Черкасская	г. Черкасы	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 2.9

Индекс относительной налогоспособности (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	Іванковский	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
Івано-Франковская	Долинский	2,26	15

Анализируя данные табл. 3.4 и табл. 3.5, можно сделать вывод о том, что использование такого показателя, как ИОНС 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, 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 налогообеспособности – в данном случае, одновременно со структурой населения, значительно разниться и структура запрашиваемых населением коммунальных услуг (например, для молодого города очень важна высокая обеспеченность учебными и культурно-массовыми заведениями).

Во-вторых, в табл. 2.8 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 мероприятий не представляется возможным. Характерно, что для г. Сумы значение ИОНС превышает единицу, однако фактические данные по городу свидетельствуют об острой необходимости государственных трансфертов для решения социальных задач.

В-третьих, использование ИОНС для вычисления налогообеспособности районных бюджетов по данным табл. 2.10 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. Высокие значения ИОНС 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.

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 трехуровневой: вертикально выравнивание осуществляется за счет средств, которые направляются непосредственно в местные бюджеты в виде трансфертов и субсидий (бюджетное выравнивание), а горизонтальное выравнивание осуще-

ствляется 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.

Таблица 2.10

Показатели взаимоотношений с местными бюджетами
Сумской области на 2000 г.

Наименования административно - территориального образования	Дотация из областного бюджета (тыс. грн.)
Белопольский район	4642,0
Бурыньский 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

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 выравнивания представляет собой совокупность фондов, которые формируются 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 налоговой способности конкретной территории в сопоставлении со средним его значением по всем рассматриваемым территориям и интегральный показатель финансовых возможностей территории, учитывающий доход на душу населения, фискальное бремя, индикаторы социально-экономического развития территории.

2.4. Методические подходы к решению задачи построения эффективной системы межбюджетных взаимоотношений

Характерная особенность бюджетного процесса, начиная с составления бюджета на 2001 г., – это использование формульного подхода при определении фактически всех сумм финансирования. Особое значение подобный подход приобретает в процессе расчета объемов поступлений и расходов местного

бюджета: значительное количество местных бюджетов не является самодостаточными (бюджеты не имеют возможности в полной мере самостоятельно финансировать мероприятия, связанные с возложенными на них полномочиями); система трансфертов рассчитывается исходя из определенной математической формулы, использующей одинаковые показатели для каждого из бюджетов, что позволяет исключить зависимость объемов поступающих денежных средств со стороны Государственного бюджета в местный бюджет от каких-либо личных интересов, предпочтений или других неформальных зависимостей.

С другой стороны, подобный подход лишает определенные регионы способности финансировать специфические статьи расходов и осторожных усилий при составлении формул и проведении расчета коэффициентов.

Вопросам совершенствования системы межбюджетных трансфертов, в том числе и на основе использования формульного подхода, посвящены следующие работы [109-114].

Рассмотрим более подробно порядок проведения расчетов объемов межбюджетных трансфертов на основе документа [115].

Статья 40 Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 2001 г.» предусматривает следующие виды межбюджетных трансфертов:

- 1) дотации выравнивания местным бюджетам;
- 2) дополнительные дотации бюджета Автономной республики Крым и местным бюджетам определенные Законом о Государственном бюджете Украины;
- 3) субвенция на осуществление городом Киевом функций столицы;
- 4) субвенции на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций;
- 5) субвенции на финансирование льгот и субсидий населению на оплату электроэнергии, природного и сжиженного газа и жилищно-коммунальных услуг;
- 6) субвенции на исполнение общих социально-экономических программ;
- 7) другие субвенции;

8) средства, которые передаются в Государственный бюджет Украины, бюджет Автономной Республики Крым и соответствующих местных бюджетов с бюджетов низшего уровня [116].

Таким образом, можно выделить следующие группы межбюджетных средств:

- 1) средства, направляемые из Государственного бюджета в местные бюджеты, которые имеют характер дотаций, и направлены на решение проблем бюджетного выравнивания;
- 2) средства, направляемые из Государственного бюджета в местные бюджеты, которые имеют характер субвенций, и направлены исключительно на финансирование соответствующих целевых функций;
- 3) средства, направляемые из местных бюджетов и бюджетов низшего уровня в Государственный бюджет Украины.

Объем дотаций выравнивания, которые направляются из Государственного бюджета в бюджет низшего уровня, либо передаваемых в бюджет высшего уровня (T_i) определяется по общему фонду бюджета как разность между расчетным объемом расходов административно-территориальной единицы (V_i) и прогнозным объемом доходов, аккумулируемых на ее территории (D_i):

$$T_i = V_i - D_i. \quad (2.2)$$

Прогнозный объем доходной части бюджета формируется из поступлений общегосударственных налогов и сборов (обязательных платежей), закрепленных за местными бюджетами, и собственных доходов, налога на прибыль предприятий, включаемого в бюджет АР Крым и г. Киев и акцизного сбора с произведенных в Украине товаров (за исключением сбора с нефтепродуктов), включаемые в бюджет АР Крым.

Расчет производится по следующей формуле:

$$D_i = D_{i \text{ zak}} + D_{i \text{ vt}} + D_{i \text{ reg}}. \quad (2.3)$$

где $D_{i\text{ zak}}$ – расчетный объем закрепленных доходов местных бюджетов на рассчитываемый период;

$D_{i\text{ vl}}$ – расчетный объем собственных доходов местных бюджетов на рассчитываемый период;

$D_{i\text{ reg}}$ – расчетный объем поступлений налога на прибыль предприятий, включаемого в бюджет АР Крым и г. Киев и акцизного сбора с произведенных в Украине товаров (за исключением сбора с нефтепродуктов), включаемые в бюджет АР Крым

Объем доходов, закрепленных за сведенным бюджетом АР Крым, бюджетами областей и городов Киева и Севастополя определяется по следующей формуле:

$$D_{i\text{ zak}} = D_{i\text{ k zak}} + D_{i\text{ isp}} + D_{i\text{ pz}}, \quad (2.5)$$

где $D_{i\text{ k zak}}$ – расчетный объем корзины доходов, закрепленной за сведенным бюджетом АР Крым, бюджетами областей и городов Киева и Севастополь, которые рассчитываются с помощью индекса относительной налогоспособности;

$D_{i\text{ isp}}$ – расчетный объем фиксированного сельскохозяйственного налога в части, которая принадлежит соответствующему бюджету, рассчитанный по индивидуальному расчету;

$D_{i\text{ pz}}$ – расчетный объем поступлений от продажи земельных угодий несельскохозяйственного назначения, кроме госсобственности, рассчитанный по индивидуальному алгоритму.

Следует отметить, что использование ИОНС как одной из наиболее значимых составляющих расчета объема корзины доходов, закрепленных за соответствующими бюджетами, несет под собой значительное количество спорных моментов, которые были рассмотрены нами в предыдущем подразделе. В частности, применение в качестве базы для расчета сравнительно незначительного промежутка времени (3 года) не позволяет говорить о возможности привязыва-

ния данного показателя к определенной существующей в динамике тенденции. В частности, значение $D_{i\ k\ zak}$ рассчитывается по следующей формуле:

$$D_{i\ k\ zak} = D_{u4} / (N_{u1} + N_{u2} + N_{u3}) \times \bar{K}, \times (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}), \quad (2.6)$$

где D_{u4} – прогнозный объем корзины доходов, закрепленных за всеми местными бюджетами на рассчитываемый период;

$N_{u1}, N_{u2}, N_{u3}, N_{i1}, N_{i2}, N_{i3}$, – численность населения Украины и административно-территориальной единицы соответственно на 1 января $N-3, N-2$ и $N-1$ годов, если расчетный год принять за N ;

\bar{K} , – ИОНС административно-территориальной единицы, рассчитываемый по соответствующей формуле.

Расчетный объем расходов общего фонда бюджета административно-территориальной единицы (V_i), который учитывается при определении трансфертов, берется как сумма расчетных показателей по основным функциям этих бюджетов:

$$V_i = V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ki} + V_{pri} + V_{fi} + V_{bi} + V_{wi} + V_{pi} + \\ + V_{kvi} + V_{rvi} + V_{di} + V_{zabi} + V_{hi}, \quad (2.7)$$

где V_{yi} – расчетный объем расходов на содержание органов управления;

V_{oi} – расчетный объем расходов на образование;

V_{si} – расчетный объем расходов на социальную защиту и социальное обеспечение;

V_{ki} – расчетный объем расходов на культуру и искусство;

V_{pri} – расчетный объем расходов на содержание СМИ;

V_{fi} – расчетный объем расходов на физическую культуру и спорт;

V_{bi} – расчетный объем расходов на капитальный ремонт жилищного фонда и благоустройство;

V_{wi} – расчетный объем расходов на содержание объектов социальной сферы предприятий, передаваемых в коммунальную собственность;

- V_{pi} – расчетный объем расходов на правоохранную деятельность;
- V_{kvi} – расчетный объем расходов на капиталовложения;
- V_{rvi} – расчетный объем расходов на организацию спасательных работ на воде;
- V_{di} – расчетный объем расходов на другие мероприятия;
- V_{zabi} – расчетный объем расходов на погашение задолженности по заработной плате и других социальных выплат;
- V_{hi} – расчетный объем расходов на нераспределенный резерв средств местных бюджетов.

Для каждой из вышеперечисленных составляющих расчетного объема расходов существует свой порядок расчета.

В табл. 2.11 представлены данные об объеме рассчитанных трансфертов выравнивания на 2001 г. по областям Украины.

Практически все местные бюджеты административно-территориальных единиц областного уровня на Украине являются зависимыми от трансфертных поступлений со стороны Государственного бюджета. Только наиболее развитые в экономическом отношении области имеют превышение доходных статей над расходными статьями бюджета.

Примененный механизм осуществления расчетов объемов трансфертов, по нашему мнению, требует существенной доработки.

Во-первых, следует обратить особое внимание на недостатки, которые присущи формульному подходу при определении бюджетных показателей, сформулированные, в частности, Е. Жовтяком:

- применение расходных норм не учитывает потребности в капитальных, либо постоянных расходах, а учитывает только эксплуатационные расходы местных бюджетов на охрану здоровья, образование и спорт;
- корректирующие коэффициенты расходных нормативов, целью которых являлось отобразить различие в расходах, были недостаточно четко сформулированы, а методика расчета была недостаточно разъяснена;

Таблица 2.11

Расчет объема трансфертов выравнивания в бюджет административно-территориальной единицы на 2001 г., тыс. грн.

Административно-территориальная единица	Объем доходов общего фонда (D _i)	Объем расходов общего фонда (без учета расходов, которые финансируются за счет субвенций из государственного бюджета) (V _i)	Объем трансферта выравнивания (Т _i)	
			дотация выравнивания областным и местному бюджету г.Севастополь	средства, передаваемые в госбюджет из бюджета адм.-тер. единицы
1	2	3	4 (3-2)	5 (2-3)
Авт. Респ. Крым	719352,6	668821,1		50531,5
области:				
Винницкая	224233,5	473525,4	249291,9	
Волинская	125830	302586,3	176756,3	
Днепропетровская	988299,7	953648,1		334651,6
Донецкая	1238144,4	1352151,2	114006,8	
Житомирская	163669,7	381027,8	217358,1	
Закарпатская	139580,7	380939,9	241359,2	
Запорожская	507311,2	519109,7	11798,5	
Ивано-Франковская	169389,2	424513,2	255124	
Киевская	280510,8	457673,8	177163	
Кировоградская	158086,7	317852,7	159766	
Луганская	454140,5	654602,6	200462,1	
Львовская	421135,1	708132,9	286997,8	
Николаевская	228505,7	365764,8	137259,1	
Одесская	635547,2	630975,2		4572
Полтавская	324794,6	416022,5	91227,9	
Ровненская	123937,1	328088,1	204151	
Сумская	230453,2	353052,6	122599,4	
Тернопольская	110558,3	323902	213343,7	
Харьковская	623354,9	740324,9	116970	
Черсонская	163425,7	341970	178544,3	
Черновицкая	179839,2	385618,8	205779,6	
Черкасская	206848,2	370955,5	164107,3	
Чернивецкая	122771,4	263167,9	140396,5	
Черниговская	179044,5	326256,5	147212	
г. Киев	3270742,8	1010512,7		2260230,1
г. Севастополь	102875,2	108898,5	6023,3	
Всего:	12092382,1	13560094,7	3817697,8	2349985,2

- применение формульного подхода в современных условиях затруднено по причине несовершенства механизма бюджетной статистики;
- распределение бюджетных средств на охрану здоровья должно учитывать проблему межрайонной и межобластной миграции населения;
- усложненные формулы требуют упрощения для понимания механизма их действия;
- некоторые элементы формул, в частности, связанные с доходами, требуют пересмотра, так как являются противоречивыми;
- недостаточное внимание уделено «переходным мероприятиям», направленным на смягчение последствий применения формулы в случае недостаточности проработанной базы и опыта;
- вызывающим сомнения является порядок расчета большинства показателей, в которых районный бюджет является вторичным по отношению к бюджетам территориальных общин [117].

Во-вторых, что является, на наш взгляд, наиболее важным в процессе применения формульного подхода при расчете бюджетных показателей – применение формул должно быть направлено, прежде всего, на то, чтобы дать ответы на вопросы о целевых источниках средств для финансирования делегированных и собственных функций местных органов самоуправления, что соответствует принципам Европейской Хартии местного самоуправления. В данном случае формула должна увязывать воедино поступление налогов и сборов с определенной территории и соответственно выдачу средств на решение социальных и других вопросов на этой же территории.

Таким образом, по нашему мнению, основная ошибка современного этапа расчета бюджетных показателей с применением формульного подхода на Украине состоит в том, что формулы применяются для нормирования расходов и составления прогнозных объемов расходных и доходных статей соответствующих бюджетов, а не для связывания воедино поступлений в бюджет и целевого использования средств.

Мы считаем, что для решения данной проблемы целесообразно пересмотреть параметры доходных статей каждого из бюджетов таким образом, чтобы скорректировать объемы закрепленных доходов за каждым из бюджетов с целью минимизации необходимости в каких-либо трансфертах, ориентируясь не на глобальный механизм вертикального финансового выравнивания, а на более прогрессивный – горизонтальный. Ориентация на сокращение трансфертов и покрытие расходов бюджета за счет средств, собираемых на подконтрольной территории (в том числе и за счет общегосударственных налогов и сборов) позволит устранить несоответствие между экономическим развитием региона и его социальным обустройством, а также предоставит органам местного самоуправления действенные рычаги управления развитием территории.

Рассмотрим на примере анализа динамики дотационной зависимости городского бюджета г. Сумы эффективность использования органами местной власти бюджетных ресурсов, в том числе и трансфертных поступлений.

Следует отметить, что в данном случае принципиальным моментом является обеспечение сопоставимости уровней бюджетных показателей, отражаемых в рядах динамики, поскольку бюджетная классификация, применяемая для группировки доходов и расходов государственного и местных бюджетов, с течением времени претерпевает определенные изменения. Сопоставимость уровней может быть достигнута путем перегруппировки доходов и расходов государственного бюджета за предшествующие годы согласно действующей в данный момент классификации (т.е. той, на основе которой осуществлена группировка данных за последний год, включенных в рассматриваемый ряд динамики). Кроме того, особое внимание следует уделить другому существенному фактору несопоставимости уровней рядов динамики бюджетных показателей, который приобрел особенную актуальность в последнее время, – фактор меняющихся масштабов цен, причиной которых является инфляция. Преодолеть подобную несопоставимость данных можно либо путем замены абсолютных показателей бюджета относительными, либо путем пересчета показателей с учетом индекса инфляции.

Одной из наиболее существенных характеристик бюджета, отражающих его качественное состояние, является показатель дотационной зависимости бюджета. Динамика изменения данного показателя и установившаяся тенденция свидетельствует о качестве и «состоянии здоровья» бюджета, его способности эффективно эксплуатировать предоставленные ресурсы, извлекая экономическую выгоду из полученных трансфертных средств. Кроме того, динамика показателя дотационной зависимости местного бюджета непосредственно свидетельствует о способности органов местного самоуправления как эффективно распоряжаться выделенными ресурсами, так и управлять экономическим развитием территории.

В табл. 2.12 представлены данные о сумме трансфертов, поступивших в местный бюджет г. Сумы, а также данные об уровне дотационной зависимости местного бюджета за 5 лет с 1997 г. по 2001 г. (за 2001 г. - прогноз).

Таблица 2.12

Динамика трансфертов бюджета г. Сумы за 1997-2001 гг.

Движение средств	Год				
	1997	1998	1999	2000	2001
Поступило в бюджет, тыс. грн.	834,0	900,7	1884,2	2829,1	4112,7
Доля в структуре доходов, %	20,29	3,74	4,86	3,08	2,9

Построив регрессионную модель, можно определить основную тенденцию в динамике показателя дотационной зависимости.

Уравнение линейной регрессии:

$$y_{i, \text{теор}} = a_0 + a_1 x_i, \quad (2.7)$$

где $y_{i, \text{теор}}$ – рассчитанное выровненное значение результативного признака, после подстановки в уравнение x_i .

Параметры a_1 и a_0 оцениваем с помощью метода наименьших квадратов:

$$\sum_{i=1}^n (y_i - y_{i, \text{теор}})^2 = \min \quad (2.8)$$

Сумма квадратов отклонений является функцией параметров a_1 и a_0 , её минимизация осуществляется решением системы уравнений:

$$\begin{cases} na_0 + a_1 \sum x = \sum y \\ a_0 \sum x + a_1 \sum x^2 = \sum xy \end{cases} \quad (2.9)$$

Решая систему уравнений, получаем следующие формулы для определения значений a_1 и a_0 :

$$a_1 = \frac{\sum (\bar{x}_i - \bar{x})(\bar{y}_i - \bar{y})}{\sum (\bar{x}_i - \bar{x})^2} \quad (2.10)$$

$$a_0 = \bar{y} - a_1 \bar{x} \quad (2.11)$$

Произведя расчет в соответствии с приведенными формулами, получаем следующие значения для оцениваемых параметров: $a_0 = 7091,43$; $a_1 = -3,544$. Таким образом, формула (2.7) примет вид:

$$y_i = 7091,43 - 3,544 \cdot x_i \quad (2.12)$$

На рис. 2.3 представлено графическое изображение уровня дотационной зависимости бюджета г. Сумы.

По представленным графическим данным можно определить, что общая тенденция в динамике дотационной зависимости городского бюджета свидетельствует об их уменьшении. Однако, следует подтвердить данное утверждение, либо опровергнуть его, рассчитав коэффициент корреляции и определив его статистическую значимость.

Расчет коэффициента корреляции производился по формуле:

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x}) \cdot (y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \cdot \sum (y - \bar{y})^2}}, \quad (2.13)$$

где r – линейный коэффициент корреляции;

y – значение результативного признака;

x – значение факторного признака [118].

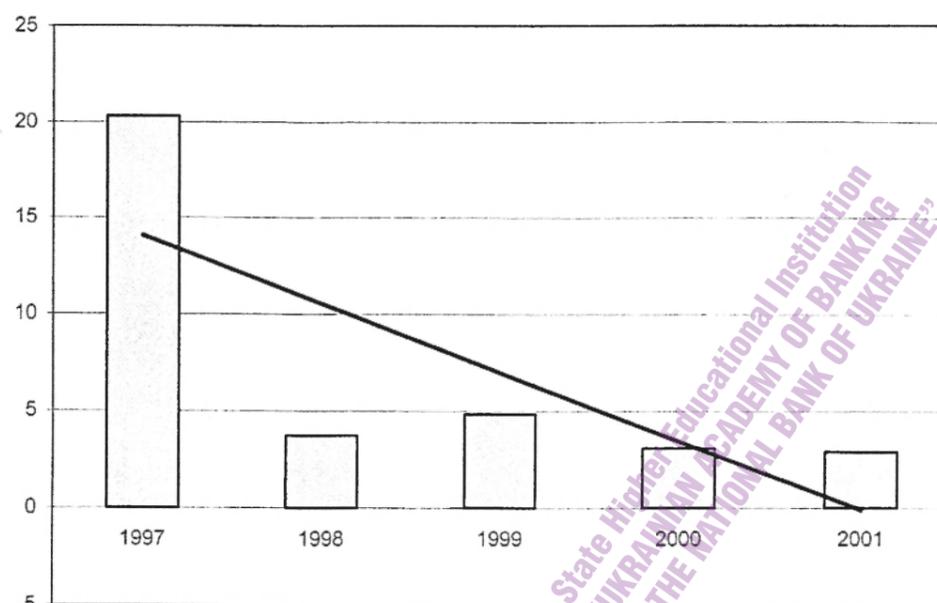


Рис. 2.3. Динамика дотационной зависимости бюджета г. Сумы за 1997-2001 гг.

В соответствии с (2.13) получено следующее значение: $r = -0,75$.

С целью определения значимости полученного коэффициента корреляции выдвигаем гипотезу (H_0) о равенстве коэффициента корреляции нулю:

$$H_0: r = 0 \quad (2.14)$$

Проверка значимости линейного коэффициента корреляции осуществляется на основе t-критерия Стьюдента, при проверке гипотезы используется t-статистика, рассчитываемая по следующей формуле:

$$t_p = \frac{|r|}{\sqrt{1-r^2}} \sqrt{n-2}, \quad (2.15)$$

где t_p – расчетное значение t-критерия Стьюдента;

r – линейный коэффициент корреляции;

n – количество наблюдений.

В нашем случае расчетное значение t-критерия t_p равно 1,96.

При выполнении H_0 t-статистика имеет распределение Стьюдента со следующими входными параметрами:

$$\{\alpha, k = n - 2\} \quad (2.16)$$

где α – уровень значимости (уровень вероятности) критерия;

k – количество степеней свободы, равное уменьшенному на 2 количеству наблюдений выборки.

Приняв $\alpha = 0,1$, при числе степеней свободы $k = 3$ получаем табличное значение t-критерия $t_{кр}$ равное 2,353.

Для того, чтобы гипотеза H_0 была отвергнута, необходимо, чтобы расчетное значение t_p превышало табличное значение $t_{кр}$, в противном случае гипотеза будет принята.

Так как $t_p = 1,96$, а $t_{кр} = 2,353$, то можно утверждать с вероятностью 90%, что полученное значение линейного коэффициента корреляции является несущественным. Вполне вероятно, что причиной полученного значения является не отсутствие тенденции, а недостаточный объем использованной статистической информации, либо неверно подобранная форма аппроксимирующего уравнения.

Используя в качестве аппроксимирующего уравнения логарифмическое уравнение, имеющее вид $y_{теор} = a_0 + a_1 \ln x$, получаем значение для коэффициента корреляции равное $-0,87$, которое свидетельствует о наличии существенной связи, имеющей вид кривой, описанной указанным уравнением.

Таким образом, можно утверждать, что городской бюджет г. Сумы характеризуется устойчивой во времени тенденцией снижения дотационной зависимости, которая положительным образом характеризует эффективность функционирования органов местного самоуправления в отношении управления бюджетными ресурсами.

Особое значение при анализе бюджета имеет анализ его степени исполнения. Степень соответствия плановых и фактических показателей позволяет, с одной стороны, оценить качество работы соответствующих планово-экономи-

ческих отделов органов местного самоуправления, принимающих участие в их составлении, а с другой – способность местных органов власти исполнять утвержденные показатели бюджета.

Для определения степени исполнения плановых показателей применяется следующая формула:

$$Cm = \frac{\Phi}{П} \times 100\% \quad (2.17)$$

где Cm – степень исполнения плановых показателей бюджета, %;

Φ – фактическое значение показателя, д. ед.;

$П$ – плановое значение показателя, д. ед.

В табл. 2.13 и 2.14 представлены данные, соответственно, о распределении доходов городского бюджета г. Сумы и консолидированного бюджета, а также данные о распределении расходов городского бюджета г. Сумы и консолидированного бюджета по статьям.

Таблица 2.13

Степень выполнения доходов бюджета г. Сумы и консолидированного бюджета в 2000 г.

Источники	Доходы г. Сумы	Доходы консолидированного бюджета
	Выполнено как доля бюджета, %	Выполнено как доля бюджета, %
Доходный налог из граждан	117,0	102,9
Налог на прибыль предприятий	33,8	89,3
Плата за землю	68,2	
Налог на промысел	98,8	
Плата за торговый патент	96,7	
Местные налоги и сборы	85,6	
Поступления средств от приватизации	86,5	
Трансферты	184,6	
Платежи за природные ресурсы	104,2	94,0
Финансовые поступления	95,0	93,3
Прочие доходы	778,7	91,6
Всего доходов	130,6	91,5

Таблица 2.14

Степень выполнения расходов бюджета г. Сумы и консолидированного бюджета в 2000 г.

Функция	Расходы г. Сумы	Расходы консолидированного бюджета
	Выполнено как доля бюджета, %	Выполнено как доля бюджета, %
Государственное управление и правоохранная деятельность	97,8	109,5
Национальная оборона		73,9
Образование	121,0	91,6
Охрана здоровья	118,8	82,1
Соц.защита и соц.обеспечение	82,5	81,3
ЖКХ, строительство, транспорт	87,1	119,6
Культура, искусство, СМИ, спорт	101,1	110,0
Сферы экономики	103,1	37,1
Научные исследования и природоохранная деятельность	25,0	73,2
Ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий Чернобыльской катастрофы		78,0
Обслуживание государственного долга		56,8
Другие расходы	244,8	180,3
Всего	129,1	87,3

Как видим, практически все фактические показатели не соответствуют плановым и наблюдается существенное расхождение между степенью соответствия городского и консолидированного бюджетов.

С целью определения интегральной характеристики выполнения плановых показателей рассчитаем показатель относительной вариации значений уровней ряда по следующим формулам:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum (Cm' - 100)^2}{n}} \quad (2.18)$$

$$V\sigma = \frac{\sigma}{\overline{Cm'}} \times 100\% \quad (2.19)$$

где σ – квадратный корень из среднего значения суммы квадратов отклонений показателей степени исполнения бюджета от плановых;

Cm' – значение степени исполнения показателей бюджета, %;

n – общее количество исследуемых показателей;

$\overline{Cm'}$ – среднее значение степени исполнения показателей бюджета для всех исследуемых показателей, %;

$V\sigma$ – величина показателя относительной вариации значений уровней ряда, %.

Рассчитанные значения для величины относительной вариации показателей степени исполнения бюджета представлены в табл. 2.15 и 2.16.

Таблица 2.15

Степень вариации выполнения доходов бюджета г. Сумы и консолидированного бюджета в 2000 г.

	г. Сумы	Консолидированный бюджет
Значение $V\sigma$, %	126	8

Таблица 2.16

Степень вариации выполнения расходов бюджета г. Сумы и консолидированного бюджета в 2000 г.

	г. Сумы	Консолидированный бюджет
Значение $V\sigma$, %	48	38

Таким образом, можно утверждать, что рассмотренные нами бюджеты характеризуются значительной степенью вариации, что существенным образом сужает возможности для планирования объемов межбюджетных трансфертов. С другой стороны, следует отметить, что некоторые показатели бюджета, такие

как показатели дохода, которые превышают плановые значения, требует более осторожного подхода в своей оценке, так как в данном случае несоответствие плановым значениям не всегда рассматривается как негативная характеристика.

Выводы ко второму разделу

1. Несмотря на то, что управление расходной частью местного бюджета является функциональной обязанностью местных органов власти, формирование доходной части бюджета является сложнейшей финансовой задачей, которая приобретает новые ограничения в условиях недостатка инвестиционных ресурсов для стран с переходной экономикой.
2. Одними из центральных вопросов реформирования системы управления финансами города является необходимость и степень привлечения органов местного самоуправления к решению задач предоставления коммунальных услуг и выбор оптимальной модели финансирования.
3. Сравнительный анализ аргументов «за» и «против» допуска местных органов власти к участию в предоставлении коммунальных услуг позволил сделать вывод о том, что это не только является целесообразным, но и требует дополнения функций за счет предоставления агентских услуг.
4. Сравнение показателей местных финансов в зарубежных странах и в Украине свидетельствует о том, что возможности использования традиционных западных источников дохода местных бюджетов в украинской практике, в частности, в г. Сумы, крайне низка.
5. Система регулирования местных финансов в США, в отличие от Украины, предполагает наличие у городов широких возможностей в управлении собственными финансами, и, следовательно, необходимо снижение степени взаимосвязанности различных уровней бюджетной системы Украины между собой.
6. Из опыта регулирования межбюджетных отношений в Швейцарской Конфедерации, предложено использование в Украине «ресурсного индекса», рассчитанного на основе потенциальных доходов региона, полученных от основных местных налогов.

7. На основе анализа статистической информации сделан вывод о неравномерности расходов городских бюджетов в Украине и обоснована необходимость реформирования системы финансового выравнивания с целью обеспечения равномерного и справедливого распределения социальных услуг среди населения городов Украины.

8. Проанализированы основные источники финансирования органов местного самоуправления и выделены основные принципы их использования. Наиболее детально рассмотрены возможности для эффективного использования в украинских условиях такого источника доходов местных бюджетов, каким являются местные налоги и сборы.

9. Системный анализ существующей в Украине модели бюджетной системы продемонстрировал наличие в ней большого количества принципиальных недостатков, одним из которых является искажение структуры источников доходов и не урегулирование вопроса о распределении компетенций и полномочий между различными уровнями бюджетов.

10. Предложен комплекс конкретных мер по решению проблемы обеспечения самостоятельности местных бюджетов, основанный на конкретизации условий формирования коммунальной собственности и законодательном отображении ответственности регионов за переданную им в распоряжение собственность. Также обоснована необходимость введения системы коммерческих договоров между предприятиями и органами самоуправления.

11. Эффективную систему финансового выравнивания следует рассматривать как одно из фундаментальных условий, обеспечивающих устойчивость и надежность бюджетной системы государства и мощнейший инструмент регулирования экономических процессов. Критериями выбора конкретных средств финансового выравнивания должна быть их способность к сдерживанию и выравниванию региональных и демографических диспропорций. Также важен учет эффекта вытеснения.

12. Международный опыт в построении системы финансового выравнивания, рассмотренный на примере Германии и Испании, позволил выделить их достоинства и недостатки и обосновать возможность использования некоторых из них в Украине.

13. Проанализирована необходимость применения и порядок расчета одного из существующих сегодня параметров расчета объемов трансфертов местным бюджетам - индекса относительной налогообеспособности бюджетов городов областного значения и районных бюджетов. На основании статистических данных сделан вывод о несовершенстве используемого критерия.

14. Предложены основные требования, предъявляемые к системе финансового выравнивания в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов, в основе которых лежит предложение о придании этой системе двухуровневого характера (включая вертикальное и горизонтальное выравнивание).

основная ошибка современного этапа расчета бюджетных показателей с применением формульного подхода на Украине состоит в том, что формулы применяются для нормирования расходов и составления прогнозных объемов расходных и доходных статей соответствующих бюджетов, а не для связывания единого поступлений в бюджет и целевого использования средств.

15. Для решения проблемы выравнивания целесообразно пересмотреть параметры доходных статей каждого из бюджетов таким образом, чтобы скорректировать объемы закрепленных за ними доходов с целью минимизации необходимости в каких-либо трансфертах, ориентируясь не на глобальный механизм вертикального финансового выравнивания, а на более прогрессивный – горизонтальный. Ориентация на сокращение трансфертов и покрытие расходов бюджета за счет средств, собираемых на подконтрольной территории (в том числе и за счет общегосударственных налогов и сборов) позволит устранить несоответствие между экономическим развитием региона и его социальным обустройством, а также предоставит органам местного самоуправления действенные рычаги управления развитием территории.

Основные положения данного раздела излагались автором в работах [73,74,75].

РАЗДЕЛ 3

РАЗВИТИЕ ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ГОРОДА

3.1. Управление финансами города на основе повышения инвестиционной привлекательности территории и субъектов хозяйствования

Перспективы экономической стабилизации в странах с переходными экономиками зависят от целого ряда факторов, среди которых главенствующую позицию занимают объемы и структура инвестиций. Отличительной чертой в данном случае 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, 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. 3.1.

Таблица 3.1

Динамика капвложений в общем объеме местных бюджетов Украины [119]

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	0,00
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 невзирая 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 уменьшения иных статей 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 не справляются с финансированием развития коммунальной инфраструктуры городов Украины.

Вопросам активизации инвестиционной деятельности на региональном уровне и мобилизации финансовых ресурсов для инвестиций уделяется в настоящее время значительное внимание, в частности, данной проблеме посвящены работы [120, 121]. Однако до настоящего времени действенные механизмы ее разрешения еще не предложены.

Ограниченные возможности мобилизации бюджетных ресурсов для осуществления инвестиций в развитие города, принуждает органы местного самоуправления 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 [119].

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

В научной 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 [122-125].

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;
- активное благоприятствование повышению инвестиционной привлекательности региона различными методами.

Региональная инвестиционная политика может быть реализована непосредственно и опосредованно. О непосредственной форме реализации утверждают, 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 непосредственное влияние на инвестиционный климат региона, в первую очередь, на некоммерческие риски. А 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 [124-139].

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 [140-141].

Расширение инвестиций в экономику конкретного города повышает его производственно-хозяйственный потенциал, увеличивает деловую активность, способствует росту собираемых налогов, позволяет увеличить количество рабочих мест, сокращает социальную напряженность, позволяет поддерживать на более высоком уровне социальную сферу, т.е. является взаимовыгодным для

всех участников экономических отношений.

При принятии решений об осуществлении значительных капитальных вложений в том или ином секторе экономики того или иного 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 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.) [142].

Инвестиционный климат, как правило, определяют как характеристику,

результатируюшую 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.

Наиболее известными системами оценок инвестиционного потенциала стран являются рейтинги Institutional Investor, Euromoney и BERI (Business Environment Risk Index) [143]. 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, решающее влияние на решение об инвестиционной позиции региона в рейтинге и результаты рейтинговой оценки в целом, в условиях активного реформирования экономической системы, довольно неустойчивы ввиду значительного изменения степени влияния отдельных факторов.

Кроме того, к такого рода рейтингам следует относиться весьма осто-

можно 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.

С другой стороны, по нашему мнению весьма целесообразным является изучение тех составляющих методик оценки инвестиционной привлекательности, которые направлены на получение адекватной оценки региона, поставив в качестве одной из основных задач органов местной власти развитие именно тех составляющих, которые учитываются потенциальными инвесторами в первую очередь, в частности, эффективная рыночная и финансовая инфраструктуры и доступность высококвалифицированной рабочей силы.

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 [144]. С результатами работы этого института общественность знакома также по материалам периодической печати, в частности по серии статей в «Украинской инвестиционной газете» [145-147].

Вкратце воспроизведем основные положения этой методики. В ней оценка инвестиционной привлекательности регионов также проводится на основе пяти групп показателей. Для 1998-1999 гг. 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 г. 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:

$$Y_{ij} = (Z_{ij} - \min Z_{ij}) / (\max Z_{ij} - \min Z_{ij}), \quad (3.1)$$

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

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

$Z_{ij} = X_{ij \text{ ср}} - X_{ij}$ – 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 сельскохозяйственных угодий 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 в регион 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 использование 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 отдают предпочтение варианту А, в соответствии с которым первая группа имеет вес в 25%, вторая и третья – по 30%, четвертая – 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 г. рейтинговых оценок приводятся в таблице 3.2.

По нашему мнению, несмотря на комплексность и масштабность расчетов, проведенных при построении рейтинга инвестиционной привлекательности, полученные результаты могут быть подвергнуты серьезной критике.

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

Таблица 3.2

Результаты рейтинга инвестиционной привлекательности
по методике Института Реформ

Регион	Рейтинговый балл			Место		
	A	B	C	A	B	C
А.Р Крым	0,326	0,299	0,326	8	8	8
Винницкая	0,189	0,183	0,185	24	24	24
Волынская	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

Складывается впечатление, что авторы недостаточно тщательно отнеслись к формированию перечня оцениваемых показателей и определению весов групп показателей. Наиболее спорной в этом плане является четвертая группа

показателей, характеризующих развитие человеческих ресурсов. По нашему мнению, нецелесообразно включать в нее выбросы вредных веществ в атмосферу в предложенной форме, в противном случае следует учитывать еще и выбросы 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.

Кроме того, возникает вопрос о целесообразности включения в число показателей первой группы данных о средней площади сельскохозяйственных угодий в расчете на одно фермерское хозяйство. Действительно, возникают сомнения о значимости данного показателя для того, 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 статью С.В.Науменковой и С.А.Бойко, которые акцентируют внимание на приоритете финансовой составляющей в оценке инвестиционной привлека-

тельности [148]. 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 (причем в том виде или наборе показателей, как ее представляют С.В.Науменкова и С.А.Бойко) должен быть присвоен наибольший вес 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 – по [125]), но и плотности распределения некоторых финансовых показателей на территории региона, т.е. направление, на которое 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. Может быть 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 обычно инвестор не ориентируется на использование какой-либо одной методики оценки рейтинга региона при принятии решений об инвестировании, следует учитывать также возможности использования накопленного опыта, мнения экспертов, интуиции и т.д.

Кроме того, следует отметить один из наиболее существенных недостатков построения универсальных рейтингов экономической привлекательности территории – ориентация на обобщенное понятие инвестиционного проекта, которое в большинстве случаев не может быть использовано инвестором для принятия окончательного решения о целесообразности инвестирования в определенный регион.

В частности, необходимо подчеркнуть, что, например, такой критерий, как уровень заболеваемости населения, для инвестора, ориентирующегося на реализацию медицинских препаратов, будет положительным.

С другой стороны, такой положительный в большинстве случаев фактор, как уровень развития финансовой инфраструктуры для инвестора, функционирующего в банковской сфере будут отрицательным, так как инвестор будет ориентироваться на регионы с менее жесткой конкуренцией, позволяющие ему с меньшими затратами захватить большую долю рынка.

Таким образом, в процессе принятия окончательного решения об инвестировании решающую роль будет иметь целевая направленность проекта и его индивидуальные характеристики. В результате цель органов городского управления сводится к тому, чтобы повлиять на решения инвесторов, направив их усилия на разрешение конкретных функциональных задач города, создав для этого благоприятные условия.

Необходимо обратить внимание также на такую особенность индексов оценки инвестиционной привлекательности как их неспособность в полной мере количественно представить качественные либо индивидуальные

характеристики территории. Например, нами в работе [149] проведен детальный анализ демографического состояния региона, многие из характеристик которого невозможно представить в виде сводного количественного показателя. В табл. Аю16 Приложения содержится информация о смертности населения по городам Украины в 1999 г., при этом значительный разброс представленных значений в отдельных случаях требует более детального объяснения (например, превышение смертности от алкогольного отравления в г. Полтава более чем в 700 раз по сравнению с г. Киев).

Один из вариантов разрешения проблемы неэффективности использования интегральных индексов оценки территорий состоит в концентрации усилий на проведении рейтинговой оценки предприятий, благодаря чему можно привлечь как стратегических, так и портфельных инвесторов [150].

Следует отметить, что для решений о целесообразности инвестиций (в том числе и негосударственных) с позиции городских властей особое значение имеет понятие «внешние эффекты инвестиций», включающее:

- занятость;
- экологическое состояние городской среды;
- пространственная модель города;
- состояние городского бюджета;
- изменение цен на землю и недвижимость;
- перераспределение собственности и доходов в городе;
- рост или снижение социальной напряженности;
- изменения квалификации и уровня образования;
- миграция;
- изменение общегородских условий инвестирования и появление новых проектов;
- уровень деловой культуры в городе;
- изменение потребительской модели населения;
- влияние на других инвесторов, изменение инвестиционной привлекательности города.

Не будем останавливаться на детальном рассмотрении перечисленных внешних эффектов, отметим только, что внешние эффекты инвестиций – это экономические и социальные результаты, в незначительной степени поддающиеся прямому расчету, исходя из чего для их оценки используется система качественных индикаторов. Один и тот же внешний эффект может быть как положительным, так и отрицательным – его необходимо соотносить с перспективой города. Кроме того, следует иметь в виду эффект взаимного наложения внешних эффектов на городское пространство. Например, строительство моста и подведение коммуникаций могут сделать выгодной жилищную застройку на неосвоенной ранее городской территории. Реконструкция кирпичного завода в городе усиливает этот эффект, удешевляя строительство. Открытие экологически вредного производства поблизости от перспективной застройки, напротив, подавляет первоначальный положительный внешний эффект.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: данный подход к инвестиционной политике радикально пересматривает роль городской власти в процессе инвестирования ресурсов. Основное внимание отводится не распределению бюджетных средств (как государственного, так и местного бюджета города), а использованию внешних эффектов преимущественно от коммерческих инвестиционных проектов.

Следовательно, с целью использования внутренних резервов для поиска инвестиционных ресурсов целесообразно ориентироваться на более приемлемые для рыночных условий механизмы привлечения инвестиций, а именно: создание консорциумов, концернов, корпораций для обеспечения кооперации производителей по всей технологической цепочке; создание муниципальных промышленно-финансовых групп; создание кредитных союзов и финансовых кооперативов, которые одновременно будут и общественными, и финансовыми организациями; создание лизинговых компаний и т.п.

3.2. Совершенствование механизма наполнения местного бюджета на основе муниципальных займов

Ограниченность источников финансирования расходных статей местного бюджета значительно препятствует эффективному управлению финансовыми ресурсами на уровне города. Причинами этого могут быть высокая централизация финансовых потоков на уровне государственного бюджета и несовершенство бюджетного законодательства в отношении возможных источников пополнения бюджета на региональном уровне. Одним из перспективных источников финансирования бюджета являются муниципальные займы.

В литературе выделяют выпуск муниципальных облигаций как один из перспективных способов улучшения эффективности управления финансовыми ресурсами на уровне города, который позволит решить не только инвестиционные и социальные проблемы, но и проблему эффективного использования муниципальной собственности [151-154].

Первые муниципальные облигации появились на украинском фондовом рынке летом 1995 г., когда Днепропетровский городской совет народных депутатов решил выпустить их на сумму 2100 млрд. грн. [155, С. 34]. Характерной особенностью первого в истории украинского фондового рынка муниципальных займов стало то, что облигации выпускались под залог объектов малой приватизации и средств, полученных от реализации этих объектов. При продаже объектов малой приватизации на аукционе или по конкурсу покупатель должен был выплатить не менее 40% начальной стоимости объекта облигациями. Проектом был предусмотрен ряд льгот. Так, например, если покупатель выплачивал не менее 50% стоимости объекта муниципальными облигациями, то ему предоставлялось право оплатить остаток в кредит; когда же доля муниципальных облигаций превышала 75%, покупателю предоставлялась трехмесячная отсрочка оплаты остатка.

Другая городская администрация, Киевская, в 1995 г. приняла решение улучшить финансирование расходных статей городского бюджета с помощью выпуска муниципальных облигаций [155, С. 34]. Первоначально предполагалось, что уполномоченным агентом по выпуску муниципальных облигаций выступит Украинская фондовая биржа, чего она сделать так и не смогла, ибо на тот момент являлась всего лишь торговой площадкой. Планировалось застраховать муниципальные облигации от возможных невыплат, однако от этой идеи отказались, поскольку тем самым существенно увеличивались затраты на размещение облигаций. Кроме того, облигации выпускались на очень короткий срок, что не давало возможности городским властям обеспечить финансирование масштабных проектов.

Первое размещение киевские облигации прошли в августе 1995 г. на Украинской фондовой бирже. Доходность по ним определялась как дисконт между номинальной стоимостью и ценой продажи и составляла по первым четырем выпускам около 120% годовых. Постепенно доходность облигаций росла, но спрос на них при этом ощутимо падал.

В 1996 г. между Киевским городским Советом народных депутатов и городской администрацией произошел агентский конфликт по поводу дальнейших перспектив финансирования статей городского бюджета на основе выпуска муниципальных облигаций. Результатом данного конфликта стал отказ от дальнейших выпусков облигаций городской администрацией и существенное падение их рыночной стоимости.

В конце 1995 г. на украинском фондовом рынке появились харьковские муниципальные облигации. Попытка привлечения с их помощью финансовых ресурсов увенчалась успехом [156, с. 23].

Харьковские муниципальные облигации выпускались под процент, равный ставке рефинансирования плюс десять пунктов и покрывались залогом под 223%. Следует отметить, что такое залоговое покрытие было достаточно высоким, что, очевидно, и обеспечило успех харьковским муниципальным облигациям.

Помимо высокой ставки дохода и высокого залогового покрытия, успех харьковского проекта был обусловлен удачной маркетинговой политикой банка "Грант", который являлся агентом по обслуживанию этих ценных бумаг. Кроме продажи облигаций и осуществления регулярных выплат, банк проводил различные семинары и пресс-конференции, на которых предоставлялась полная информация о выпуске муниципальных облигаций и приводилась самая полная и детальная статистика. Благодаря этому удалось избежать самой главной проблемы, которая преследует эмиссии муниципальных облигаций – информационного вакуума.

Успех первой эмиссии харьковских муниципальных облигаций обусловил доверие населения к последующей. Правда, при втором выпуске ставка доходности была несколько снижена и рассчитывалась как средневзвешенная учетная ставка за квартал. Тем не менее, спрос на облигации был зафиксирован на достаточно высоком уровне.

В течение 1996-1997 гг. муниципальные облигации были выпущены еще в 7 областях Украины. Наиболее известные из них - запорожские (на 10 млн. грн.), краматорские (4 млн. грн.), львовские (6 млн. грн.) и одесские (61 млн. грн) [156, с.25].

К сожалению, одесские муниципальные облигации в значительной мере подорвали авторитет муниципальных облигаций Украины как среди иностранных, так и среди отечественных инвесторов. Их особенностью были как объем эмиссии, так и чрезвычайно высокая доходность, которая равнялась 50%, и на 20% превосходила доходность государственных облигаций. Эмиссия прошла удачно, и весь 61-миллионный заем был размещен. В качестве иностранных инвесторов выступили довольно известные инвестиционные фонды и банки, что подчеркивало популярность одесских муниципальных облигаций. Но 28 мая 1998 г. одесский банк-агент займа "Порто-Франко" прекратил погашение и выплату дохода по этим облигациям, мотивируя это тем, что Одесская городская администрация не перечислила банку необходимых средств. При-

Причиной такого развития событий было то, что полученные администрацией г. Одессы финансовые ресурсы от эмиссии муниципальных облигаций были использованы весьма неэффективно, что естественно, не могло не сказаться на возможностях администрации по выплате процентов владельцам облигаций.

Данное обстоятельство стало негативным сигналом для потенциальных инвесторов относительно перспектив приобретения украинских муниципальных облигаций. В связи с этим, емкость рынка муниципальных облигаций за период с 1997 по 2000 гг. уменьшилась с 2,4 до 2,1% от общей капитализации фондового рынка.

За весь период развития рынка муниципальных облигаций наиболее ликвидными считались харьковские и днепропетровские облигации, а наиболее доходными – одесские, доходность которых к моменту выпуска превышала аналогичные украинские муниципальные облигации на 10-15 пунктов.

Таким образом, необходимо констатировать тот факт, что одним из самых важных факторов, формирующих спрос на муниципальные облигации на рынке, является эффективность использования финансовых ресурсов, полученных муниципалитетом от их размещения. Естественно, чем больше обещанная администрацией инвесторам доходность по облигациям, тем сложнее в дальнейшем для муниципалитета выполнение своих финансовых обязательств.

Еще одним значимым фактором, который также оказывает огромное влияние на эффективность размещения муниципальных облигаций, является рынок государственных облигаций. Именно деловая активность на рынке гособлигаций напрямую предопределяет деловую активность на рынке муниципальных облигаций.

Ниже приводится таблица 3.3, отражающая результаты корреляционного анализа изменения деловой активности на рынках государственных и муниципальных облигаций.

Результаты проведенного корреляционного анализа свидетельствуют о том, что покупатели муниципальных облигаций инвестируют средства в их

приобретение на долгосрочной основе. Благодаря этому, муниципалитеты получают прекрасную возможность растянуть погашение займа на несколько лет, что способно значительно повысить эффективность займов для муниципалитетов.

Таблица 3.3

Результаты корреляционного анализа зависимости деловой активности на рынках государственных и муниципальных облигаций за период с 1995 по 2001 гг.

Рынки облигаций/корреляции	Государственные облигации по срокам		
	Краткосрочные	Среднесрочные	Долгосрочные
Муниципальные облигации	0,312	0,396	0,742

По результатам торгов на ПФТС рыночная стоимость муниципальных облигаций на конец 1997 г. равнялась 23,4% годовых, в то время как доходность по двенадцати месячным гособлигациям была на уровне 24% [155]. Таким образом, рынок гособлигаций оказывал довольно значительную конкуренцию рынку муниципальных облигаций в борьбе за капитал как национальных, так и международных инвесторов.

После финансового кризиса 1998 г. доходность по муниципальным облигациям выросла в среднем до уровня 56% годовых, а по гособлигациям лишь до 38%. Кроме того, монетарная политика, проводимая Национальным банком Украины, в значительной мере способствует росту эффективности эмиссий муниципальных облигаций.

Основной проблемой, которая может возникнуть во время размещения муниципальных облигаций является, оценка имущества, выдвигаемого в качестве обеспечения облигаций. Сейчас в Украине достаточно фирм, специализирующихся на оценке имущества. Многие из них активно участвовали в оценке собственности, подлежащей приватизации.

Опыт проведения оценки имущества для обеспечения размещения муниципальных облигаций в Украине свидетельствует о том, что фирмы-оценщики

практически всегда идут навстречу муниципалитетам, завышая стоимость оцениваемых объектов. Естественно, это дает возможность муниципалитету увеличить приток финансовых ресурсов в бюджет города, но сопряжено с определенным риском привлечения ресурсов и такой риск зачастую не является оправданным.

Таким образом, хотя муниципальные облигации, в отличие от государственных облигаций, и обеспечены залогом (как правило, это недвижимость), тем не менее, при этом возникают трудности проведения качественной и добросовестной оценки этого имущества фирмой-оценщиком.

Следует также подчеркнуть, что государство само пока не определилось с тем, насколько муниципальные облигации способны решать проблемы города или области. Свидетельством тому является тот факт, что законодательная база по регулированию выпуска муниципальных облигаций пока не соответствует требованиям основных операторов рынка.

На сегодняшний день, из приблизительно ста законодательных актов, посвященных работе фондового рынка, только несколько регулируют отношения на рынке муниципальных облигаций. Причем, по мнению специалистов, в них не предусмотрены некоторые особенности данных ценных бумаг. В частности, до сих пор четко не определены права и обязанности эмитентов, агентов и держателей облигаций, что существенно повышает уровень финансового риска практически для всех операторов данного рынка.

Неразвитость рынка ценных бумаг на Украине снижает доверие к муниципальным облигациям со стороны инвесторов. За всю историю существования муниципальных облигаций, только киевские, харьковские и одесские муниципальные облигации котировались на фондовом рынке Украины.

В 1998 г. работниками Комиссии по ценным бумагам и биржам среди иностранных инвесторов был проведен опрос перспектив развития рынка муниципальных облигаций. В результате, было окончательно выделено две основные преграды на пути развития рынка муниципальных облигаций Украины:

- низкая ликвидность рынка, обусловленная очень ограниченным числом операторов рынка муниципальных облигаций.
- спорная доходность, причиной которой является то обстоятельство, что проекты, под которые выпускаются муниципальные облигации, зачастую не самые прибыльные из потенциально возможных.

С целью увеличения эффективности размещения муниципальных облигаций и принимая во внимание проведенный выше анализ рынка муниципальных облигаций, следует разработать для городского Совета соответствующую стратегию. Один из наиболее успешных участников рынка муниципальных облигаций, инвестиционная компания Кемпер, предварительно необходимо определить цели размещения муниципальных облигаций [157]. Как известно, экономическая теория рассматривает в качестве основных четыре такие цели:

- финансирование текущего дефицита бюджета.
- погашение муниципальных облигаций, которые были эмитированы ранее.
- уменьшение колебаний в процессе поступления налоговых платежей в местный бюджет.
- финансирование местных программ и капиталоемких проектов [158-160].

Таким образом, в зависимости от цели выпуска облигации подразделяются на общие, прибыльные и проектные.

Опыт выпуска муниципальных облигаций в Украине свидетельствует о том, что в условиях низкой ликвидности рынка ценных бумаг с фиксированным доходом и слабого доверия до ценных бумаг муниципалитетов со стороны потенциальных инвесторов, наиболее перспективным представляется выпуск прибыльных облигаций.

Прибыльные облигации выпускаются под конкретный самокупаемый проект, финансирование которого осуществляется в соответствии со специальным решением по отдельной статье бюджета.

На уровне г. Сумы к списку таких высоко окупаемых проектов могут быть отнесены:

- создание инфраструктуры организованной розничной торговли товарами и услугами в виде сети магазинов с одновременной реконструкцией соответствующих зданий и сооружений;
- участие в строительстве незавершенных сооружений муниципальной собственности с последующей сдачей в аренду участникам проекта;
- участие в создании новых высоко rentабельных производственных мощностей на территории города;
- финансирование процесса модернизации нерентабельных производств, которые находятся в собственности муниципалитета.

На этом этапе должны быть проанализированы факторы, касающиеся оценки и повышения эффективности тех или иных инвестиционных проектов, под которые и планируется выпускать муниципальные облигации. Для этого необходимо разработать технико-экономическое обоснование всех потенциальных проектов. Для повышения эффективности размещения муниципальных облигаций и максимизации дохода города, вероятно, следует проводить тендер инвестиционных проектов. Основными критериями успеха проекта должны стать такие элементы, с помощью которых можно было бы решать проблемы бюджета, а именно:

- поиск средств для социальной защиты населения. В этом случае в качестве критерия для признания победителем того или иного проекта, может выступать максимальное количество рабочих мест, обеспеченным этим проектом;
- уменьшение размера коммунальных платежей коммерческими организациями. Здесь критерием оценки может выступать уровень использования в проекте энергосберегающих технологий;
- увеличение налоговых поступлений в бюджет. Здесь критерий оценки - обеспечение максимального уровня рентабельности производства и наибольшего объема продаж товаров и услуг.

Кроме того, победителем тендера может стать тот проект, который демонстрирует уровень рентабельности, не ниже процентной ставки по государственным облигациям [161].

Только выполнение указанных условий делает выпуск муниципальных облигаций оправданным с экономической точки зрения.

При принятии решения о размещении муниципальных облигаций следует также выбрать верный способ их ценообразования. В настоящее время наилучшим способом определения процентной ставки по муниципальным облигациям является методика, которая принимает во внимание стоимость украинских евробондов и индекс инфляции. Суммируя индекс инфляции (прогноз на 2001 год - 18-22%) и ожидаемую стоимость украинских евробондов (16% годовых в валюте), и увеличивая при этом привлекательность муниципальных облигаций по сравнению с украинскими евробондами путем увеличения на 10% полученную базовую процентную ставку, определяется стоимость муниципальных облигаций.

Расчет процентной ставки по муниципальным облигациям осуществляется с помощью следующей формулы:

$$MBY = EIR + EGEB + 10\%, \quad (3.2.)$$

где *MBY* - процентная ставка по муниципальным облигациями;

EIR - ожидаемый уровень инфляции;

EGEB - ожидаемая доходность по украинским евробондам.

Таким образом, годовая процентная ставка по муниципальным облигациям г. Сумы должна составить не менее 48%. В случае, если среди рассмотренных инвестиционных проектов хотя бы один имел уровень рентабельности больше 48% в год, муниципалитет должен переходить к следующему этапу стратегии размещения муниципальных облигаций, а именно к проведению переговоров с компанией-оценщиком для оценки объектов муниципальной собственности, которые планируется использовать в качестве обеспечения размещения муниципальных облигаций. Для этого в список объектов для оценки в первую

очередь должны быть включены наименее прибыльные для города. В таком случае городу удастся значительно улучшить эффективность использования собственных активов.

Следующим этапом стратегии размещения муниципальных облигаций является проведение переговоров с украинскими банками. Целью переговоров является поиск агента по размещению и обслуживанию муниципальных облигаций.

После подписания соглашения с банком-гарантом муниципального займа, администрации следует провести предварительные переговоры с потенциальными покупателями облигаций будущей эмиссии. При этом администрации следует сконцентрировать свое внимание на тех операторах рынка облигаций, которые отвечают следующим требованиям:

- размер инвестиционного капитала, которым владеет потенциальный покупатель муниципальных облигаций не должен уступать объему эмиссии облигаций;
- оператор рынка должен обладать хорошей репутацией;
- опыт работы на украинском рынке либо государственных, либо муниципальных облигаций.

Если потенциальный покупатель облигаций удовлетворяет всем требованиям, изложенным выше, то это должно значительно уменьшить вероятность появления асимметрии информации и агентских конфликтов между администрацией и потенциальным покупателем облигаций в дальнейшем, после приобретения им облигаций.

После проведения предварительных переговоров с крупными участниками рынка муниципальных облигаций, следует перейти к последнему этапу стратегии размещения займа, а именно к проведению тендера. В дальнейшем, после того, как облигации попадут в обращение на фондовом рынке, администрация может использовать эти облигации в процессе приватизации. Так, например, при продаже объектов малой приватизации на аукционе или по конкурсу покупатель должен выплатить не менее 30-40% начальной стоимости объекта

облигациями. Это даст возможность администрации эффективно управлять ликвидностью выпущенных в обращение облигаций.

Для эффективного проведения аукционов по продаже объектов малой приватизации администрации следует предусмотреть ряд льгот. Так, если покупатель выплачивает не менее 50% стоимости объекта муниципальными облигациями, ему можно было бы предоставлялось право оплатить остаток в кредит. В том случае, если доля муниципальных облигаций превышала 75%, покупателю предоставлялась бы отсрочка оплаты остатка.

Таким образом, использование администрацией муниципальных облигаций решает не только проблему финансирования расходной части бюджета города, но также и повышает эффективность приватизации объектов государственной собственности, т.е. способно увеличить поступления в городской бюджет из уже существующих источников.

Однако выпуск муниципальных облигаций требует институционального обеспечения. Эту функцию на себя могут взять местные коммерческие банки. В этой связи необходимо проанализировать и выделить пути реформирования банковской системы на региональном уровне, а также сделать выводы о допустимой степени вмешательства государства в становление региональной банковской системы.

3.3. Участие коммерческих банков в управлении финансами города

Создание принципиально новой банковской системы Украины стало одним из наиболее значительных явлений в отечественной экономике. Сегодня типичной для регионов является банковская система, представленная региональными средними и мелкими банками, а также филиалами крупных банков. В условиях острой нехватки финансовых ресурсов, которая была вызвана прак-

тически полной утратой оборотных средств предприятиями, на региональные банки легла основная тяжесть обеспечения экономики денежными средствами.

Развитие банковской системы в регионах Украины происходит под влиянием как общегосударственных тенденций, так и специфических факторов конкретного региона.

С институциональной точки зрения региональные банковские системы можно разделить на три основные группы:

- крупные финансовые центры с емким межбанковским рынком и широким спектром банков, различающихся как по размеру, так и по содержанию выполняемых операций;
- регионы с умеренной активностью банковской деятельности;
- регионы с низким уровнем банковских услуг [162].

Территориальные пропорции украинского банковского сектора отличаются повышенной концентрацией капитала и институциональной инфраструктуры в г. Киеве и одном-двух других финансовых центрах. В то же время наблюдается существенное сокращение числа местных коммерческих банков на фоне усиления присутствия в регионах столичных банков, что представлено в табл. 3.4. Сокращение числа действующих кредитных организаций в различных регионах происходит разными темпами. Наиболее высоки они во Львовской, Житомирской областях и в Автономной Республике Крым, где число банков сократилось на 6, 4 и 7 соответственно.

В основе сокращения числа местных банков лежат следующие причины:

- недостаточность капитальной базы большинства региональных банков;
- ухудшение финансовых показателей деятельности этих банков вследствие упорядочивания ситуации на финансовом рынке, в частности снижением доходности банковских операций от спекулятивного к реальному мировому уровню;
- сохраняющаяся неравнозначность конкурентных условий банков работающих в финансовых центрах и периферийных банков;
- различная экономическая ситуация в регионах.

Таблица 3.4

Количество действующих банков в Украине по регионам, единиц [163]

Регионы	Года						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Всего	220	210	188	189	178	164	155
Автономная Республика Крым	14	13	13	12	10	8	7
Винницкая	-	-	-	-	-	-	-
Волынская	-	2	2	3	3	2	2
Днепропетровская	10	13	11	13	12	12	12
Донецкая	18	15	13	13	11	9	9
Житомирская	4	3	2	2	1	-	-
Закарпатская	3	2	2	2	1	1	1
Запорожская	6	6	7	6	6	6	6
Ивано-Франковская	3	3	2	2	2	2	2
Киевская и г. Киев	80	81	76	82	83	81	80
Кировоградская	2	-	-	-	-	-	-
Луганская	1	1	2	2	2	2	2
Львовская	10	10	8	6	6	5	4
Николаевская	5	4	2	1	-	-	-
Одесская	16	15	13	13	12	11	9
Полтавская	3	2	3	3	3	3	3
Ровенская	3	2	2	2	1	-	-
Сумская	3	3	1	1	1	1	-
Тернопольская	4	2	2	2	1	1	1
Харьковская	18	18	15	14	14	14	12
Херсонская	4	1	1	1	1	1	1
Хмельницкая	3	4	4	2	2	-	-
Черкасская	2	2	1	1	1	-	-
Черновицкая	2	2	1	1	1	1	1
Черниговская	6	6	5	5	4	4	3

Следует отметить, что одной из особенностей региональных банковских систем является существенно меньшее, чем в г. Киеве, значение внутрисистемного риска, объясняемое низким уровнем межбанковских финансовых связей.

Что касается понятия «региональный банк», то можно сказать, что региональный банк – это банк, который преимущественно использует и аккумулирует свои средства на определенной территории. Основными целями создания региональных банков, на наш взгляд, являются следующие:

- концентрация финансовых ресурсов и их последующее перераспределение с целью более полного использования для нужд города;
- финансирование инвестиционных проектов, направленных на стимулирование развитие региональной экономики;
- финансовое обеспечение развития городского хозяйства;
- мобилизация финансовых ресурсов для формирования региональных продовольственных фондов и т.д.

Разобщенность рынка банковских капиталов приводит к значительной дифференциации базовых показателей денежно-кредитной сферы регионов. Для большинства региональных банков характерна более консервативная структура активов; они не столь динамично реагируют на финансово-экономическую конъюнктуру, более осторожно относятся к нововведениям. Эти объективные следствия периферийности присущи практически всем банковским системам, в которых, как правило, волна инноваций направлена от центра к территориям. Свойство периферийной консервативности несет в себе одновременно и положительный заряд устойчивости к необоснованным системным рискам.

Сложившаяся к настоящему моменту структура финансовых потоков и банковской системы не соответствуют декларируемой системе отношений государства, центра и регионов. Регион не может обладать серьезным финансовым потенциалом, выполнять свои обязательства перед населением, не обладая при этом сильной банковской системой, причем именно региональной, а не только филиальной (с головной конторой в центре).

Следует отметить, что условиях переходной экономики проблема взаимодействия банковских и государственных структур стоит намного острее, нежели в развитых экономических системах. Это диктуется целым рядом обстоятельств, специфических для национальных экономик, в том числе отсутствием опыта решения властными структурами социально-экономических проблем в условиях переходной экономики, когда значительная доля хозяйственной вла-

сти уже перешла к негосударственным структурам и практически единственно возможным способом привлечения экономического потенциала новых субъектов хозяйствования к решению социальных проблем территорий становится конструктивный диалог и сотрудничество.

В большинстве стран механизм государственного воздействия на экономику представляет органическое единство и взаимодействие рыночных методов и методов административно-командного характера. Соотношение и роль их в разных странах различны, так как они прямо и непосредственно связаны с уровнем социально-экономического и политического развития конкретной страны. Государство, используя всю совокупность методов, призвано регулировать и контролировать размер и динамику инфляции и безработицы, создавать благоприятный инвестиционный климат, обеспечивать положительный платежный баланс и эффективный экономический рост, защищать интересы отечественного предпринимательства.

Что касается, например, такого важного направления деятельности как инвестиционное, то здесь базовой является необходимость взаимодействия государственных органов и банковских структур. Данное взаимодействие может осуществляться в следующих направлениях:

- формирование государством благоприятного для банков инвестиционного климата;
- участие банков в долевым финансировании инвестиционных проектов в рамках реализации государственных, региональных и местных программ социально-экономического и научно-технического развития;
- участие государства на долевым основе в коммерческих негосударственных инвестиционных проектах.

Следует учитывать тот факт, что на основе общегосударственной формируется региональная политика, поэтому важно соблюдение соответствия между целями, установленными как приоритетные на глобальном уровне, и их реализацией на уровне региона.

Вмешательство органов государственной власти в политику банков может иметь вид благоприятствования и поддержки или, наоборот, – установления препятствий и преград.

Как уже нами отмечалось, сегодня наблюдается как сокращение общего количества банковских организаций, так и значительное уменьшение их количества в региональном разрезе. Подобные изменения в банковской структуре регионов приводят к тому, что регионы с незначительной привлекательностью для капиталовложений лишаются даже той небольшой возможности получения финансовых ресурсов, которую им предоставляли местные банки.

При условии дальнейшего усиления интеграционных процессов в банковской системе страны возможно проявление нежелательных негативных последствий в виде деформации социально-экономической сферы на уровне государства. Банковский капитал, помимо спекулятивных направлений использования, значительно легче будет перетекать в более перспективные, с точки зрения краткосрочной прибыльной привлекательности, регионы, оставляя при этом без необходимых средств не просто отдельные предприятия, а целые области.

В отдельных случаях процессы резкого укрупнения банков могут быть вызваны политикой регулирующих органов власти, например, установлением достаточно высокого требуемого объема уставного капитала, но в своем большинстве – процессами глобализации и усиления конкуренции.

Из 164 коммерческих банков, действующих на сегодняшний день в Украине, 63 расположены в г. Киеве и еще 18 – в Киевской области. Всего банками в уставные фонды внесено 2912 млн. грн., из которых 1724 млн. (60%) – это уставные фонды банков Киева и области. Практически такое же положение наблюдается с лизинговыми компаниями, кредитными союзами, институтами фондового рынка. Отсюда, в соответствии с оценкой Института реформ, институциональный инвестиционный потенциал г. Киева оценивается в 0,67 балла, Киевской области – 0,38, Одесской – 0,25, Донецкой – 0,22, Днепропетровской – 0,19, Харьковской – 0,18, Львовской – 0,15, АР Крым и Луганской области – по 0,14. Остальные 17 областей Украины имеют инвестиционный потенциал

менее одной десятой балла [146].

Довольно интересными, в данном контексте, выглядят результаты сравнения институционального инвестиционного потенциала с факторами, определяющими потенциал производственный и финансовый (табл. 3.5), приводимые на основе данных Института реформ [144]. Как видим, при разнице по основным показателям развития регионов и центра в два-три раза, мы имеем разницу в институциональном потенциале на порядок. Таким образом, вполне ясно проявляется насущная проблема настоящего времени – необходимость привлечения банковского капитала в регионы, в том числе и в те, которые не обладают значительной краткосрочной привлекательностью для капиталовложений.

Наличие или отсутствие местных банков в регионе играет существенную роль в определении его социально-экономического развития. Довольно распространены ситуации, когда местные банки готовы кредитовать инвестиционные проекты, от которых отказываются представительства и филиалы банков межрегионального значения. Это не означает, что проекты являются излишне рискованными, а означает, что они предполагают более продолжительный срок возврата средств или несколько меньшую рентабельность использования капитала, чем проекты в регионах, на рынках которых предпочитают работать банки межрегионального значения. Продолжительным сроком возврата инвестированных средств отличаются долгосрочные проекты, в которых, как правило, заинтересован регион.

Отдельными специалистами предлагаются варианты решения этой проблемы на основе использования масштабных подходов, идущих опять же из центра. Например, С.Ярошенко предлагает несколько мероприятий направленных на ее решение: создать государственно-коммерческий инвестиционный банк, что позволит охватить финансовыми услугами регионы с низким кредитным потенциалом; ввести систему льготного налогообложения для кредитования займов на капитальное строительство, реконструкцию и обновление производства; установить специализацию Государственного сберегательного банка Украины на выполнение функций ипотечного банка [164].

Таблица 3.5

Отдельные показатели развития регионов Украины в первом полугодии 2000 г.

Регион	Показатель							
	Количество банков	Занятость населения, тыс. чел.	Валовая добавленная стоимость, млн. грн.	Объем пром. производства*, грн.	Объем с/х производства*, грн.	Сальдо финансовых результатов экономики, млн. грн.	Инвестиции в основную капитал**, млн. грн.	Совокупные ресурсы домохозяйства, грн.
Киев	63	1312,1	9745,0	2310,5	0,0	2821,0	2325,9	464,0
Донецкая обл.	9	2191,3	10758,0	4192,5	229,8	940,2	1998,0	266,3
Харьковская обл.	14	1381,1	6370,0	2326,7	415,1	272,6	695,9	319,9
Днепропетровская обл.	12	1695,4	9435,0	4654,8	339,4	648,7	1376,3	284,9
Киевская обл.	18	783,8	3984,5	1863,1	746,6	19,8	523,8	343,2
Одесская обл.	11	1111,6	4251,5	1042,3	509,2	906,8	625,5	351,1
Запорожская обл.	6	864,7	6081,9	4506,6	462,3	1161,0	894,2	351,8
Львовская обл.	5	1152,0	3550,0	1146,2	442,0	512,4	489,3	383,9
Полтавская обл.	5	765,1	3540,0	3226,1	639,6	618,5	974,7	332,1
АР Крым	8	974,7	3869,5	893,9	328,4	260,5	634,5	294,9
Луганская обл.	2	1050,9	4187,0	2592,5	274,6	-89,0	628,7	274,8
Винницкая обл.	0	824,1	3117,4	1189,6	761,7	-77,8	213,2	328,0
Николаевская обл.	0	604,5	2534,6	1717,9	555,1	499,9	266,2	263,8
Ровенская обл.	0	545,10	1610,2	1493,3	626,5	432,5	339,5	383,4
Ивано-Франковская обл.	2	559,70	2364,9	1203,6	463,0	-355,1	298,4	399,0
Сумская обл.	1	627,10	2221,4	2024,2	585,8	-51,5	398,1	349,5
Волынская обл.	2	435,80	1504,9	628,3	739,4	-123,0	204,0	377,7
Черниговская обл.	4	593,70	1965,0	1250,0	743,9	-133,9	266,3	354,6
Черкасская обл.	0	619,00	2470,0	1416,2	719,6	-156,0	261,3	323,7
Хмельницкая обл.	0	721,90	2142,6	1231,4	721,4	174,3	315,5	326,4
Тернопольская обл.	1	495,30	1239,1	557,0	674,1	-248,3	192,9	363,9
Херсонская обл.	1	539,50	1530,0	775,2	718,0	-374,6	140,3	346,8
Львовская обл.	0	566,80	2007,0	922,1	648,5	-64,3	176,5	301,4
Закарпатская обл.	1	552,70	1361,0	412,0	426,8	-25,0	214,7	345,6
Черновицкая обл.	1	405,10	921,2	529,8	528,1	-22,0	95,2	334,9
Кировоградская обл.	0	480,70	1827,4	790,8	686,0	-274,6	195,6	314,0

* - на душу населения

** - в сравнительных ценах

Подобный подход требует значительной государственной поддержки, в том числе и на законодательном уровне, что не может быть принято однозначно по причине сложностей в реализации.

Следовательно, органам власти следует ориентироваться на создание действенной системы по направлению средств кредитных организаций в реальный сектор экономики и на долгосрочное кредитование, особенно на региональном уровне.

Что касается политики укрупнения банков, то она, вероятно, должна производиться не безоговорочно, а с учетом целого ряда факторов. Так, филиальная сеть крупного банка в условиях нестабильной экономики отличается излишней зависимостью от центрального офиса в отношении принятия важных решений, к которым относится предоставление кредитов на реализацию инвестиционных проектов. Решение по проекту принимается в центральном управлении банка без учета региональных особенностей и интересов и исключительно в контексте извлечения максимальной выгоды для центрального управления банка. Вследствие этого, филиалы могут выполнять в отдельных регионах исключительно роль организации, обслуживающей расчетно-кассовые операции предприятий, не являясь при этом источником кредитных средств. Подобная тенденция проявляется также в переводе некоторых филиалов банка в безбалансовые отделения.

Существенной негативной особенностью распространения подобных филиальных сетей является то, что такие филиалы могут вытеснять с рынка банковских услуг местные банки за счет более высокого уровня предоставления услуг по расчетно-кассовому обслуживанию, что возможно для них по причине большей ликвидностью средств, нежели у мелких и средних банковских учреждений. Кроме того, клиенты могут отдать предпочтение филиалу перед местным банком и по ряду других причин, к которым относится, например, известное имя банка или более широкий выбор предоставляемых услуг. Но подобную конкуренцию сложно назвать продуктивной и социально полезной, так как происходит она в разных весовых категориях.

Вышеизложенные утверждения о низкой активности банков относительно долгосрочного кредитования в регионах подтверждаются фактическими данными. Действительно, четверть всех долгосрочных банковских кредитов приходится на Киевскую область, а практически половину всех долгосрочных банковских кредитов в Украине получают три наиболее развитые области: Киевская, Днепропетровская и Донецкая.

Работа местных органов власти по стимулированию привлечения кредитных средств может и должна рассматриваться в двух направлениях: налаживание тесного сотрудничества с филиалами межрегиональных банков и повышение внимания к деятельности местных банков.

Поддержка тесных контактов с филиалами крупных банков необходима, но ее реализация может столкнуться, например, с такими трудностями, как отсутствие требуемого взаимопонимания между представителями местных органов власти и центральным руководством банка, даже несмотря на то, что руководство филиала готово сотрудничать на предложенных условиях. Кроме того, следует учитывать тот факт, что банки представляют собой особую ветвь власти, на которой заостряют свое внимание российские ученые Г.Тосунян и А.Викулин, – «денежную власть», и чем крупнее и сильнее банк, тем более значительную силу может иметь его власть [165]. Вследствие этого, попытки со стороны местных органов власти повлиять на деятельность крупного межрегионального банка могут привести к прямо противоположным результатам: банк, используя собственные рычаги воздействия, может ухудшить социально-экономическую ситуацию в регионе, поставив на первое место защиту собственных интересов.

Наиболее перспективным видится налаживание эффективного сотрудничества с местными банками, так как в данном случае возможности органов власти по стимулированию, регулированию и контролю их деятельности более широки, чем в случае работы с филиалами.

Очень простой и в то же время эффективный способ налаживания взаимодействия – создание различных ассоциаций и объединений, которые ставили

бы целью соединение усилий банков, предприятий и органов власти для решения общих проблем: предоставления кредитов и обеспечения эффективных возможностей возвращения вложенных средств.

В то же время подобные объединения могут стать первым этапом на пути к более прогрессивной форме защиты интересов мелких и средних банков – созданию ПФГ. Создание подобных групп должно всячески приветствоваться со стороны местных органов власти, так как предусматривает в большинстве случаев более эффективное использование банковского капитала и более высокую защищенность от различного рода рисков. Очень важным является тот факт, что ПФГ должна создаваться не как крайняя мера защиты от финансового краха банка или предприятия, а как своевременно предпринятый шаг по переводу отношений между банками и предприятиями на новый качественный уровень. Она должна предусматривать объединение «здоровых» и работающих с достаточной эффективностью банков и предприятий.

Представленные выше проблемы должны, прежде всего, привлекать внимание местных органов власти, которые не только и не просто обязаны прислушиваться к проблемам всех подконтрольных им субъектов хозяйственной деятельности и содействовать их разрешению, но и заботиться о развитии регионов, а ведь даже само наличие местных банковских учреждений благотворно будет влиять на это развитие.

Следует также понимать, что банк, который не обладает достаточными объемами капитала, но при этом имеет опытный и ценный персонал, способен, объединив свои усилия с предприятиями (создав ПФГ), вести эффективную деятельность. Разумным будет всячески стимулировать сближение предприятий и банков, следовать течению времени и поощрять движение к глобализации, но только при условии получения наибольшей отдачи как для экономики конкретного региона, так и для экономики страны в целом.

Примечателен опыт США в отношении защиты интересов мелких и средних региональных банков: вплоть до начала 1980-х годов в США в большинст-

зе штатов действовал либо запрет, либо ограничение на открытие филиалов для банков; а одним из распространенных ограничений сохранившихся и до настоящего времени является «правило защиты местной штаб-квартиры», согласно которому в небольшом городе при наличии местного банка запрещается открытие филиалов банков из других городов [166].

Таким образом, следует отметить, что местным органам власти необходимо всячески защищать интересы отдельных местных банков, отстаивая тем самым интересы региона в целом. Необходимо также налаживать тесные контакты как с филиалами крупных банков, так и непосредственно с их центральными офисами, дабы иметь возможность привлечения кредитов в собственные регионы.

Одними из первых банков, которые начали активно сотрудничать с органами местного самоуправления, были коммерческие банки "Аваль", "Геосантрис", "Згода", "Брокбизнесбанк", Киевская городская дирекция "Укрсоцбанка", а также банк "Киев", который, кстати, и создавался как муниципальный банк.

Кроме этого, в Донецке еще в 1994 году вызрела идея создания регионального муниципального банка, что было продиктовано необходимостью аккумулировать все отчисления, которые делают субъекты хозяйственной деятельности в области. Это не только должно было упростить и усовершенствовать контроль за использованием бюджетных средств, но и дать возможность (за счет бюджетных поступлений, средств от приватизации объектов государственного и коммунального имущества и т.д.) создать стабилизационный фонд поддержки различных предприятий региона.

Таким образом, создание муниципального банка, на наш взгляд, вызвано необходимостью решения сложных задач, направленных, в первую очередь, на повышение эффективности управления бюджетными средствами региона. Перед банком должны стоять задачи формирования кредитно-финансовой инфраструктуры региональной экономики, обеспечения роста инвестиционной активности и привлечения капитала в экономику региона, содействия структур-

ной перестройке муниципального хозяйства, развития частного предпринимательства.

В то же время нельзя говорить о создании каких-то особых, "тепличных" условий для региональных банков. Необходимо рассмотреть и решить лишь несколько принципиальных вопросов:

- принять за основу приоритеты системы финансово-экономических отношений регионов, равных финансово-экономических возможностей для банков центра и регионов;
- обеспечить равноправную конкуренцию. Если банк использует ресурсы бюджета, гарантии государства и другие, связанные с государством источники, он должен нести дополнительные обязательства и ограничения. Если банк входит в крупную финансово-промышленную группу либо обслуживает монополиста, он должен иметь статус отраслевого банка, дающего широкие возможности в части обслуживания ФПП, но запрещающего выходить на другие рынки;
- принять Концепцию развития банковской системы, сформировать государственную политику ее развития, особенно в региональном аспекте. Это даст возможность снять неопределенность хозяйствующих субъектов и общества в целом в будущем развития банковской отрасли сформулировать единую стратегию, делающую возможной эффективную координацию усилий различных ведомств, законодательных органов и других участников экономического процесса, а также определить оптимальное распределение ответственности и объемов задач между ними;
- обеспечить рыночную дисциплину, соблюдение всеми участниками принципов добросовестной конкуренции, максимально возможного раскрытия информации субъектам экономики о деятельности банка.

Формулировка государственного подхода и поэтапное решение данных вопросов способно коренным образом изменить не только финансово-экономическую основу региональных отношений, придав ей реальный смысл, но и улучшить инвестиционный климат, создать предпосылки для эффективного развития как кредитно-финансового, так и реального секторов экономики.

Выводы к третьему разделу

1. В результате исследования научно-методических подходов к управлению инвестиционной привлекательностью территорий в работе обоснована необходимость повышения инвестиционной привлекательности города и выделены факторы формирующие ее.

2. Установлено, что ограниченные возможности мобилизации бюджетных ресурсов для осуществления инвестиций в развитие города, принуждает органы местного самоуправления искать возможности привлечения инвестиционных ресурсов из альтернативных источников, охарактеризованы наиболее распространенные из таких источников, конкретизованы рычаги и инструменты инвестиционной деятельности в городе.

3. Доказано, что обычно инвестор не ориентируется на использование какой-либо одной методики оценки рейтинга региона при принятии решений об инвестировании, а принимает в расчет накопленный опыт, политические соображения, мнения экспертов, интуицию и т.д. Наиболее существенным недостатком построения универсальных рейтингов экономической привлекательности территории является ориентация на обобщенный критерий, который в большинстве случаев не может быть использован инвестором для принятия окончательного решения о целесообразности инвестирования, для этих целей необходим индивидуальный и комплексный подход

4. Обосновано, что одним из наиболее привлекательных и перспективных способов улучшения эффективности управления финансовыми ресурсами на уровне города, является выпуск муниципальных облигаций, который позволит решить не только инвестиционные и социальные проблемы, а также и

проблему эффективного использования муниципальной собственности. На примере проектов по выпуску муниципальных облигаций, осуществленных в Днепропетровске, Киеве, Харькове и Одессе выявлены основные ошибки и просчеты, связанные с эмиссией и использованием данных ценных бумаг.

5. Разработаны основные направления и предложен конкретный механизм реализации стратегии эффективного размещения муниципальных облигаций городскими органами власти, а также выявлены основные критерии успеха.

6. Проанализированы общие тенденции развития банковской системы на региональном уровне, которая на сегодняшний момент представлена региональными средними и мелкими банками, а также филиалами крупных банков. Выявлены причины сокращения численности местных банков. Выделена роль местных банков в укреплении финансово-экономического состояния регионов.

7. Обосновано несоответствие роли региональных банков системе региональных отношений, декларируемых государством, и несоответствие действий государства в отношении банковской отрасли регионов принципам финансово-экономических отношений между регионами.

8. Создание и функционирование именно местных банков имеет ряд особенностей исходя из которых в работе определен круг вопросов, которые следует в обязательном порядке решать при создании местных банков.

9. Приведены примеры успешного взаимодействия городских властей с местными банками в России и Украине и предложены некоторые подходы к совершенствованию региональной банковской системы.

Основные положения данного раздела излагались автором в работах [167-171].



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итогом диссертационной работы являются научно-методические подходы к совершенствованию механизма управления финансами города в условиях трансформационной экономики Украины при ограниченности инвестиционных ресурсов. В частности, в рамках решения основной задачи в диссертации были получены следующие результаты.

1. Изучение и повышение эффективности использования принципов, методов и подходов к управлению финансами города является важным этапом реформирования экономики Украины. В процессе управления финансами в Украине необходимо ориентироваться на опыт унитарных, а не федеративных государств, т.е. идти по пути расширения функций и полномочий органов местного самоуправления.
2. Проведенный анализ различных точек зрения на определение категорий «местные финансы» и «финансы города», можно сделать вывод о существенных различиях в трактовках этих понятий и их различном содержании. В результате анализа возникла необходимость расширить и уточнить второе из них, дополнив его содержание ресурсами, не находящимися в непосредственном подчинении органов местной власти, но принадлежащих подконтрольной им территории. Сформулирован вывод о том, что «финансы города» следует рассматривать как в широком, так и узком смысле. В широком, под финансами города следует понимать экономическую категорию, которая отображает формирование (создание), распределение и использование той части фондов финансовых ресурсов экономических субъектов, которая направляется на выполнение основных функций города, на достижение высокого уровня благосостояния его жителей. В более узком понимании, как прави-

ло, под финансами города понимают местные финансы (финансы местного самоуправления), то есть систему формирования, распределения и использования денежных и других финансовых ресурсов для обеспечения местными органами власти возложенных на них собственных и делегированных функций и задач. Под управлением финансами города следует понимать систему принципов, методов и приемов влияния на процессы формирования, распределения и использования фондов финансовых ресурсов, которые направляются или могут быть направлены на функционирование и развитие данного города.

3. В работе обобщены и систематизированы функции местных финансов и сделан вывод о сохранении значительного числа командно-административных элементов в порядке формирования местных бюджетов и о необходимости пересмотра подхода к оценке той роли, которую играют местные финансы в экономике Украины. Сформулированы и обоснованы направления усовершенствования процесса выполнения финансами своих функций.
4. В работе выделены характерные особенности города как административно-территориальной единицы, что позволяет характеризовать его как сложную многофункциональную динамичную социально-экономическую систему. Задачей органов городской власти на современном этапе является обеспечение выполнения городом своих функций посредством использования всего доступного финансового потенциала.
5. Сравнительный анализ развития законодательной базы управления финансами города свидетельствует о некоторых положительных изменениях, произошедших в существующем законодательстве, но, тем не менее, выделены области, требующие дальнейшего реформирования.
6. Сравнение показателей формирования и функционирования местных финансов в Украине с аналогичными показателями в зарубежных странах, а также с международными стандартами организации мест-

ных финансов, позволило сделать вывод о невозможности использования традиционных западных источников дохода местных бюджетов в украинской практике (в частности, в г. Сумы) в чистом виде. Некоторые положения международных стандартов могут быть использованы в Украине с учетом трансформационного этапа экономики, на основе этого впервые сформулированы рекомендации по комплексному реформированию системы управления финансами города, и в частности местными финансами, в условиях ограниченности инвестиционных ресурсов.

7. На основе анализа статистической информации сделан вывод о неравномерности расходов городских бюджетов в Украине и необходимости реформирования системы финансового выравнивания с целью обеспечения равномерного и справедливого распределения социальных услуг среди населения городов Украины. Усовершенствованы и обоснованы теоретические основы механизма выравнивания финансовых возможностей региона с учетом их инвестиционной привлекательности и определены последствия реализации предлагаемых подходов к решению этой проблемы. Для этого целесообразно пересмотреть параметры доходных статей каждого из бюджетов таким образом, чтобы скорректировать объемы закрепленных за ними доходов с целью минимизации необходимости в каких-либо трансфертах, ориентируясь не на глобальный механизм вертикального финансового выравнивания, а на более прогрессивный – горизонтальный. Ориентация на сокращение трансфертов и покрытие расходов бюджета за счет средств, собираемых на подконтрольной территории (в том числе и за счет общегосударственных налогов и сборов) позволит устранить несоответствие между экономическим развитием региона и его социальным обустройством, а также предоставит органам местного

самоуправления действенные рычаги управления развитием территории.

8. Системный анализ существующей в Украине модели бюджетной системы позволил выявить и продемонстрировать наличие в ней большого количества принципиальных недостатков, одним из которых является искажение структуры источников доходов и неурегулирование вопроса о распределении компетенций и полномочий между различными уровнями бюджетов. Проанализированы основные источники финансирования органов местного самоуправления (исключительно местные налоги; сборы и платежи; финансовые отчисления; займы) и выделены основные принципы их использования. Выделены и обоснованы другие традиционные источники: штрафы и неустойки, специальные доходы от муниципальных предприятий, процентные начисления на муниципальные депозиты и прибыль от реализации муниципальных товаров и продажи муниципальной собственности. Предложены нетрадиционные источники пополнения местного бюджета, а именно экономия бюджетных средств в размере до 30-40% от оборотных средств при расчете за топливно-энергетические ресурсы, заключающаяся в использовании договоров доверенности на поставку этих ресурсов конечным потребителям исполнительным комитетом городского совета.
9. Наиболее детально рассмотрены возможности для эффективного использования в украинских условиях местных налогов и сборов, а также предложен комплекс конкретных мер по решению проблемы обеспечения самостоятельности местных бюджетов, основанный на конкретизации условий формирования коммунальной собственности и законодательном отображении ответственности регионов за переданную им в распоряжение собственность. Обоснована необходимость введения

системы коммерческих договоров между предприятиями и органами самоуправления, а также развития рынка муниципальных облигаций. Разработаны предложения и основные направления механизма эффективного размещения муниципальных облигаций городскими органами власти, а также выявлены основные критерии достижения эффекта этого размещения.

10. В работе проанализированы общие тенденции развития банковской системы на региональном уровне, выявлены причины сокращения численности местных банков и выделена их роль в укреплении финансово-экономического состояния регионов, обосновано несоответствие роли региональных банков системе региональных отношений, декларируемых государством, и несоответствие действий государства в отношении банковской отрасли регионов принципам финансово-экономических отношений между регионами. Доказана приоритетная роль самостоятельных региональных банков в части улучшения финансового состояния городов.



Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ"
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ
State Higher Educational Institution
"UKRAINEAN ACADEMY OF BANKING"
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Василик О. Д. Фінанси в економічній системі держави // Фінанси України. – 2000. – № 1. – С. 3-10.
2. Василик О. Д. Державні фінанси України: Навч. посіб. – К.: Вища шк., 1997. – 383 с.
3. Деркач М. Формування фінансової бази регіонів // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 12–20.
4. Фінансове право / Л.К. Воронова, Г.О. Ногай, Г.О. П'ятаченко, В.І. Кравченко та ін.; Кер. авт. кол. і відп. ред. Л.К. Воронова.–Харків, 1998.–496 с.
5. Финансово-экономическая основа функционирования городов // Финансы. – 1995. – № 7. – С. 63.
6. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 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. Павлова Л.П. Местные бюджеты капиталистических государств. – М.: Финансы, 1972. – 152 с.
9. Дубіщев В.П., Чернявська О.В. Проблеми термінологічної упорядкованості категорії фінанси // Вісник Полтавського державного с/г інституту. – 2000. - №4. – С. 80-84.
10. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 687 с.
11. 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.
12. Финансы, деньги, кредит: Учебник / Под. ред. О.В.Соколовой. – М.: Юристъ, 2000. – 784 с.

13. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.
14. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. – 687 с.
15. Задоя А.О., Ткаченко І.П. Структура та функції сучасного фінансового ринку // Фінанси України. – 1999. - №5. – С. 3-10.
16. Колесникова Н. А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
17. Альвианская Н.В. Местные бюджеты: понятие, механизм функционирования // Финансы. – 1995. – № 9. – С. 7-10.
18. Гуревич А. Муниципальный капитализм // Бизнес. – 1996. – 23 июля.
19. Кравченко В.І. Теоретичні проблеми організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин в Україні // Наук. праці НДФІ. – К., 1998. – Вип. 5. – С. 8–24.
20. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. Т.Т. Морозовой. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 263 с.
21. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Пер. с англ. и предисл. В.И. Каштанова. – М.: Финансы и статистика. 1992. – 208 с.
22. Хиви Джером. Финансы местных органов власти США // Финансы. – 1995. – № 10. – С. 43–47.
23. Гецько В. В. Місцеві фінанси: суть, структура і принципи формування ресурсів // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 103-129.
24. Кириченко М., Титаренко В. Міське господарство і проблеми формування та використання бюджету // Економіка України.– № 8.– С. 32–38.
25. Кравченко В.І. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні // Фінанси України. – 1995. – № 1. – С. 61–63.
26. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики / НДФІ при М-ві фінансів України. – К., 1997. – 278 с.

27. О финансовых основах местного самоуправления // Финансы. – 1996. – № 3. – С. 57–58.
28. Пчелинцев О.С. Стратегия реформы и вопросы финансирования городского развития // Финансы. – 1996. – С. 12–15.
29. Шпачук О.В. Город как обособленная территориальная социально-экономическая система – Автореф. дис...к-та экон. наук: 08.10.01 / Харьк. Гос. акад. городск. хоз-ва. – Харьков, 2000. – 15 с.
30. Повестка дня на 21 век. Конференция ООН по Окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро.-ООН, Нью-Йорк, 1993. -218с.
31. Повестка дня Хабитат. Конференция ООН по населенным пунктам. (Хабитат II). - ООН. Нью-Йорк, 1997. -229с.
32. Концепція сталого розвитку населених пунктів / Схвалена Постановою Верховної Ради України 24 грудня 1999 р.
33. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади: Монографія / Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К., 1996. – 106 с.
34. Кравченко В.І., Грицяк І.А., Ковтюх В.М., Пухтинський М.О., Теплюк М.О. Концепція комунальної власності в Україні // Місьцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 98–108.
35. Кравченко В. Проблеми становлення місцевих фінансів України // Екон. часопис. – 1998. – № 1. – С. 28–30.
36. Рибак В. Проблеми формування дохідних джерел місцевих бюджетів // Економіка України . – 1996. – № 10. – С. 29–38.
37. Соляникова С.П. Бюджеты территорий. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 93 с.
38. Алексеев О. Б., Генисаретский О. И., Щедровицкий П. Г. // Школа муниципального служащего: Сборник учебных материалов / Под ред. Балобанова А. Е. – М.: Московский общественный фонд. – 1999.
39. Закон Республики Молдова «Об административно-территориальном устройстве», №116-118 от 30 декабря 1998 г.

40. Закон Азербайджанской республики «О территориальном устройстве и административно-территориальном делении» от 13 июня 2000 г.
41. Глазычев В. Л. Представление о городе и технологии управления городским развитием // Школа муниципального служащего: сборник учебных материалов / Под ред. Балобанова А. Е. – М.: Московский общественный фонд. – 1999.
42. Ореховский П. Введение в теорию эволюции урбанизированных территорий // Городское управление. – 1996. - № 3.
43. Форрестер Дж. Динамика развития города. – М.: Прогресс. – 1974. – 288 с.
44. Токио через двадцать лет: Под ред. С.Окита, Д.Сакамото. Пер. с япон. – М.: Прогресс, 1972. – 280 с.;
45. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз: Пер. с англ. - Новосибирск: ЭКОР, 1998.- 432 с.
46. Холл П. Городское и региональное планирование. – М.: Стройиздат, 1993. – 246 с.;
47. Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, Изд-во «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.
48. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
49. Кузьменко Н.А. Аналіз між бюджетних відносин в Україні (на прикладі Чернівецької області) // Фінанси України. – 1996. – № 9. – С. 40–44.
50. Фінансове право: Навчальний посібник для студентів юрид. вузів і факультетів / За ред. Л.К. Воронової та Д.А. Бекерської. – К.: Вентурі, 1995. – 1995. – 272 с.
51. Закон Украины «О бюджетной системе Украины» от 29.06.1995 г.

52. Мельник С., Криниця С. Про формування місцевих бюджетів// Економіка України. – 2000. – № 1. – С. 17-23.
53. Постановление КМУ от 31.12.1999 г. № 2402 «Об утверждении Положения об управлении, жилищно-коммунальным хозяйством областной государственной администрации».
54. Постановление КМУ от 13.12.1999 г. № 2288 «Об упорядочении самоуправления и его исполнительных органов, органов прокуратуры, судов и других органов»
55. Постановление КМУ 29.06.2000 г. «О внесении изменений и дополнений к постановлению Кабинета Министров Украины от 13.12.1999 г № 2288».
56. Постановление КМУ от 2.06.2000 г. № 890 «О реализации абзаца третьего статьи 63 Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 2000 год».
57. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (280/97-ВР) від 21 травня 1997 р.
58. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. №56-93 // Голос України. – 1993. – 11 червня.
59. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 27 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28 С. 907–940.
60. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування. Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р.
61. Про основи містобудування. Закон України від 16 листопада 1992 року
62. Закон України “Про державний бюджет на 2001 рік” // Урядовий кур’єр.- 2000.-№243.-с.5-9
63. Демків О. Місцеві бюджеті США // Економіка України. – 1995. – № 6. – С. 81–84.
64. Пасічник Ю. В. Бюджетна система: Навч. посіб. – Черкаси: Відлуння, 1999. – 376 с.

65. Закон Украины «О бюджетной системе Украины» от 29.06.1995 г.
66. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 1-2. – С. 65-69.
67. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург: Рада Європи, відділ вид. і док., 1990. – Травень (Надруковано у Франції). – 10 с.
68. 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.
69. Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
70. Европейская хартия городов / Постоянная конф. местн. и регион. органов власти Европы (27 сес., Страсбург, 17-19 марта 1992 г.). – Страсбург, 1992. – 59 с.
71. Андронов А.Н. Государственная региональная политика и ее финансово-экономическое обеспечение // Росія – Україна: проблеми і можливості наукового та економічного співробітництва. Збірник наукових праць. – Суми: ВВП «Мрія-1» ЛТД: Ініціатива, 2000. – С.104-107.
72. Бондаренко О.А., Андронов А.Н. Пути финансирования инновационной составляющей экономического роста в Украине // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. – Випуск 3 (99). – Суми: Вид-во Сумського державного університету, 1999. – С. 94-95.
73. Андронов А.Н. Формирование местных финансов в Украине // Вісник Української академії банківської справи. – 2000. - № 1(8). – С. 25-26.
74. Андронов О. Фінансове вирівнювання як основа розвитку міста. – Економіст. – 2001. – №6. – С. 61-63.

75. Андронов А.Н. Проблемы управления финансами города. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 40 с.
76. 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. 1., s. a. – 56 p.
77. Європейська хартія місцевого самоврядування: Муніципальні фінанси в країнах-членах Ради Європи / Асоціація міст України. – К.: 2000. – 64 с.
78. Крисоватий А. І., Мельник В. І. Місцеві податки у США та особливості їх справляння // Фінанси України. – 1999. – С. 100-106.
79. Мищерякова О. Налоговые системы развитых стран мира: Справ. – М.: Правовая культура. – 240 с.
80. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Налоги в системе государственных финансов // Деньги и кредит. – 1995. – № 11. – С. 49–58.
81. Покась В. І. Сучасні тенденції у фінансуванні муніципального управління // Фінанси України. – 2000. – № 12. – С. 46-52.
82. Ротов А. І. Реформування системи між бюджетних відносин – досвід Швейцарської конфедерації // Фінанси України. – 2000. – № 11. – С. 128-130.
83. Артемов Ю.М. Некоторые особенности бюджетной и налоговой системы Швейцарии // Финансы. – 1995. – № 11. – С. 49–51.
84. Подпорина И. Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист. – 1996. – № 7. – С. 69–78.
85. Подпорина И. Трансферты и бюджетное выравнивание // Рос. экон. журн. – 1995. – № 12. – С. 18–25.
86. Фінансовий стан міст: I квартал 2000 року / Асоціація міст України. – К.: 2000. – 44 с.
87. Суходольська Н. Кращі практики в місцевому самоврядуванні України. – К.: Асоціація міст України, 2000. – 66 с.

88. Закон України "О внесении изменений в Закон Украины "Об электроэнергетике" (относительно урегулирования вопросов купли - продажи электроэнергии и расчетов за нее) 22.06.2000г. № 1821-III.
89. Гушта О. В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2000. – № 2. – С. 69-73.
90. Кунас Зигмар. Основные принципы бюджетной системы Германии // Финансы. – 1993. – № 9. – С. 68–76.
91. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Налоги в системе государственных финансов // Деньги и кредит. – 1995. – № 11. – С. 49–58.
92. Павлова Л.П. Налогообложение в Нидерландах // Финансы. – 1995. – № 12. – С. 23–25.
93. Податкова система України. Підручник / В.М.Федоров, В.М.Опарін, Г.О.П'ятаченко та ін., За ред. В.М.Федосова.– К.: Либідь.– 1994.–464 с.
94. Сорокина В. Региональная политика Великобритании // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1996. – № 6. – С. 136–139.
95. Вишневський В. П., Рибак В. В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 11-20.
96. Семекко Г.В. Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов во Франции // Финансы. – 1996. – № 4. – С. 2–57.
97. Арабчук Я. Наповнення бюджетів – важлива ділянка роботи // Місцеві бюджети, податки і збори (закон, практика, проблеми). – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 232 с.
98. Романків І. Я. Формування місцевих бюджетів // Фінанси України. – 1999. – № 9. – С. 106-110.
99. Ткачук І. Г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 3-11.
100. Тарангул Л. Л. Регіональна податкова політика: зміст і особливості реалізації // Фінанси України. – 2000. – № 10. – С. 9-13.

101. Доронина Т. В. Финансово-экономическое обеспечение устойчивости региональных бюджетов – Автореф. дис...к-та экон. наук: 08.00.10 / Росс. акад. гос. служб. – Москва, 1999. – 20 с.
102. Позднякова Т. А. Финансовое регулирование социально-экономических процессов – Автореф. дис...д-ра экон. наук: 08.00.10 / С-Петербур. гос. ун-т. экон. и фин. – СПб, 1999. – 34 с.
103. Місцеві бюджети, податки і збори: закон, практика, проблеми. – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 232 с.
104. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Рук. авт. кол. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
105. Витяг з виступу Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету О. В. Турчинові на пленарному засіданні ВРУ 18.10.2000 р. // Місцеві бюджети, податки і збори (закон, практика, проблеми). – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 232 с.
106. Розумовський С. О. Механізм регулювання бюджетно-кредитної діяльності регіону в умовах підвищення рівня економічної самостійності – Автореф. дис. к-та экон. наук: 08.10.01 / Харк. держ. акад. міськ. госп-ва. – Харків, 2000.
107. Соляникова С.П. Бюджеты территорий. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 93 с.
108. 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.
109. Шпачук О. В. Місто як уособлена територіальна соціально-економічна система / Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. экон. наук за спеціальн. 08.10.01 – Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка. – Харківська державна академія міського господарства, Харків, 2000.

110. Шпачук Е. В. Формализация бюджетных дотаций многофакторной формулой с учетом услуг ЖКХ // Вестник Харьковского государственного политехнического университета. – 1998. – № 26. – С. 119-121.
111. Ждан Г. Подход к выделению приоритетных направлений региональной инвестиционной политики // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 1. – С. 37-68.
112. Буковинський С. А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 80-84.
113. Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей, М., ИЭПП, 2000, Серия «Научные труды». – № 24Р, С. 83-237.
114. Синельников С., Кадочников П., Трунин И., Шкребела Е.. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. – М., 2001, 93 с.
115. Порядок розрахунку обсягу між бюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік // Бюджет 2001 та розвиток між бюджетних відносин., К.: Парламентське видавництво, 2001. – С. 104-157.
116. Закон України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» // Бюджет 2001 та розвиток між бюджетних відносин., К.: Парламентське видавництво, 2001. – С. 9-42.
117. Жовтяк Є. Реальні та вигадані проблеми проектів бюджетного кодексу та державного бюджету на 2001 рік // Місцеві бюджети, податки і збори (закон, практика, проблеми). – К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 196-211.

118. Теория статистики: Учебник / Под ред. проф. Р. А. Шмойловой. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 464 с.
119. Трифонов С.В. Використання кредитних коштів міжнародних фінансових організацій для реалізації проектів муніципального розвитку міст України // Фінанси України. – 2000. – №2. – с.34-45.
120. Юрий С., Иващук І. Активізація інвестиційної діяльності на регіональному рівні // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 107-113.
121. Витин А. Мобилизация финансовых ресурсов для инвестиций // Вопросы экономики. – 1994. – № 4. – С. 13-21.
122. Черевикина М., Ждан Г. Оценка инвестиционного потенциала и региональная инвестиционная политика // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 2. – С. 107-117.
123. Ждан Г. Подход к выделению приоритетных направлений региональной инвестиционной политики // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 1. – С. 37-68.
124. Ройзман И., Шахназаров А., Гришина И. Оценка эффективности инвестиционных проектов: учет региональных рисков // Инвестиции в России. – 1998. – № 10.
125. Богатин Ю.В., Швандар В.А. Инвестиционный анализ: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2000.- 286с.
126. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник: Пер. с англ. под ред. Л.Л.Любимова. – М.: Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
127. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент.- К.: МП «ИТЕМ» ЛТД, 1995.- С.75-94.
128. Бурков В.Н., Новиков Д.А. Как управлять проектами: Научно-практическое издание. Серия "Информатизация России на пороге XXI века". - М.: СИНТЕГ-ГЕО, 1997. - 188 с.

129. Водянов А. Дилемма инвестиционной стратегии государства// Российский экономический журнал. – 1997. - №10 - С.12-20
130. Гусева К. Ранжирование субъектов Российской Федерации по степени благоприятности инвестиционного климата// Вопросы экономики. – 1996. - №6. – С.90-99.
131. Ковалев В.В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. - М.: Финансы и статистика, 1997. - 165 с.
132. Ковалев В.В. Методы оценки инвестиционных проектов. - М.: Финансы и статистика, 1998. - 144 с.
133. Лимитовский М.А. Основы оценки инвестиционных и финансовых решений. - М.: ТОО -Колсантинговая Компания "ДеКА", 1997. - 184 с.
134. Липсиц И.В., Коссов В.В. Инвестиционный проект. Методы подготовки и анализа. Учебно-справочное пособие. - М.: Изд. БЕК, 1996. - 304 с.
135. Мелкумов Я.С. Экономическая оценка эффективности инвестиций и финансирование инвестиционных проектов. - М.: ИКЦ "ДИС", 1997. - 160 с.
136. Петраков Н.Я., Вчерашний Р.П., Идрисов А.Б. и др. Методическое пособие по формированию и реализации региональной инвестиционной политики и программы. - М.: "АИН-ИНВЕСТ Консалтинг", 1996. - 148 с.
137. Смирнов А.Я. Организация финансирования инвестиционных проектов. - М.: АО "Консалтбанкир", 1993. - 104 с.
138. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора/ Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
139. Серпилин А. Анализ инвестиционной привлекательности отрасли // Консультант директора. - 1996. - №5(17). - С.19-26.
140. Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені Київської області. Проблеми та перспективи місцевого самоврядування: Аналітичний бюлетень / Упоряд. В. Кравченко, М. Пухтинський. – К., 1998. – 208 с.

141. Заходи економічної політики для України. Німецька консультативна група з питань економіки при Уряді України. – К.:1999. – 95 с.
142. Экономическая энциклопедия / Научн.-ред. совет изд-ва «Экономика»; Ин-т экон. РАН; Гл. ред. Л.И.Абалкин. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – С. 289-290.
143. Губський Б.В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі. – К.: Наукова думка, 1998. – 390 с.
144. Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів України у 1-му півріччі 2000 року // Економічне есе. – К.: Інститут Реформ. – 2000. – Випуск 7.– 122 с.
145. Глухов Г. Где скрыт потенциал? // Украинская инвестиционная газета, № 47. – С. 8-9.
146. База данных // Украинская инвестиционная газета, № 47. – С. 36.
147. Дацишин М. Инвестиционное «обаяние» регионов // Украинская инвестиционная газета, № 44. – С. 16.
148. 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.
149. Аксьонова С., Андронов О. Оцінка демографічного розвитку регіону (на прикладі Сумської області) // Вісник Сумського державного університету. Серія економіка. – 2001. – № 6-7. – С. 167-172.
150. Дідик Л. Рейтингова оцінка підприємств // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 27-34.
151. Макуха В.О., Татарчук В.П., Райт Глен. Методичні основи організації випуску комунальних позик в Україні. – 1996. – № 1. – С. 50–62.
152. Обозна Н.В. Муніципальна позика: проблеми її використання і шляхи їх розв'язання // Фінанси України. – 1996. – № 12. – С. 14–21.

153. Перспективы рейтингования местных ценных бумаг в России // Финансист. – 1996. – № 26. – С. 44–47.
154. Чижов С. О некоторых исходных проблемах облигационного финансирования местных бюджетов // Рос. экон. журнал. – 1995. – № 8. – С. 24–31.
155. Деревянко И.Н., Стрикалев Н.Н. Спасут ли муниципальные займы городской бюджет // Капитал, 1998. – №4. – С. 20–26.
156. Деревянко И.Н., Стрикалев Н.Н. Спасут ли муниципальные займы городской бюджет // Капитал, 1998. – №4. – С. 20–26.
157. Годовой отчет фонда Кемпер, 1999. – 46 с.
158. Roy Freedman. Handbook of municipal bonds. - Chicago: Probus, 1994, 490 pp.
159. E. Altman. Distressed securities. - Chicago: Probus, 1991, 572 pp.
160. R. Zipf. How municipal bonds work. - New York: New York Institute of Finance Press, 2001, 428 pp.
161. E. Altman. Distressed securities. - Chicago: Probus, 1991, 572 pp.
162. Ситро К.А. Региональная банковская система России // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 1. – С. 130–154.
163. Бюлетень НБУ. – 2000. – № 11. – С. 144–145.
164. Ярошенко С. П. Поєднання національних і регіональних інтересів у фінансово-кредитній сфері // Фінанси України. – 2000 – № 9 С. 44–48.
165. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2000. – 224 с.
166. Лузанов А. Региональные аспекты госрегулирования банковской системы: поучительный опыт США // Российский экономический журнал. – 2000. – № 3. – С. 70–76.
167. Андронов А.Н. Государственная региональная политика и ее финансово-экономическое обеспечение // Росія – Україна: проблеми і можли-

- вості наукового та економічного співробітництва. Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С.104-107.
168. Козьменко С.Н., Андронов А.Н. Развитие финансового потенциала региона на основе привлечения банковского капитала // Проблемы і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Т. 3. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 55-62.
169. Козьменко С.М., Горіна С.О., Андронов О.М. Глобалізація банківської діяльності й регіональні інтереси // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С.141-148.
170. Андронов А.Н. Развитие реального сектора экономики на базе совершенствования банковской системы // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. – Випуск 4. – Суми: Вид-во Сумського державного університету. – 2000. – С. 214-217.
171. Андронов А.Н. Возможности и методы оценки инвестиционной привлекательности территорий // Вісник Української академії банківської справи. – 2000. - № 2(9). – С. 44-48.



ПРИЛОЖЕНИЯ
СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ



Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"

Таблица А.

Основные социально-экономические показатели по Украине

Наименование показателя	1					
	1995	1996	1997	1998	1999	1999
	2	3	4	5	6	6
Валовой внутренний продукт (в фактических ценах), млн. грн.	5452 трлн. крб.	81519	39365	102593	127126	127126
в расчете на душу населения, грн.	106 млн. крб.	1595	1842	2040	2547	2547
Основные фонды (в фактических ценах, на конец года) млрд. грн.	10865 трлн. крб.	843	866	841	848	848
в том числе производственные	6980	521	522	522	524	524
Денежные доходы населения, млн. грн.	26498	40311	50069	54379	61776	61776
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), процентов	281,7	139,7	110,1	120,0	119,2	119,2
Индекс цен производителей промышленной продукции (декабрь к декабрю предыдущего года), процентов	272,2	117,3	105,0	135,3	115,7	115,7
Индекс цен реализации продукции сельскохозяйственными предприятиями (к предыдущему году), процентов	433	164,0	105,1	110,0	129,2	129,2
Индекс цен инвестиций в основной капитал (к предыдущему году), процентов	570	172	108,3	106,1	124,9	124,9
Бюджет, млн. грн.						
Доходы	20689,9	30218,7	28112,0	28915,8	32339,6	32339,6
расходы	24302,8	34182,8	34312,7	31195,6	34265,8	34265,8
дефицит	3612,9	3964,1	6200,7	2279,8	1926,2	1926,2
Прибыль, млрд. грн.	18,8	14,4	13,9	3,4
Продукция промышленности						
(в фактических ценах), млн. грн.	58,8	73,3	75,1	82,9	107,1	107,1
Продукция сельского хозяйства (в сопоставимых ценах 1996 г.) млрд. грн.	31,6	28,6	28,1	25,4	23,9	23,9
растениеводства	17,9	16,4	17,4	14,4	13,0	13,0
животноводства	13,7	12,2	10,7	11,0	10,9	10,9
Инвестиции в основной капитал (в сопоставимых ценах), млрд. грн.	16,1	12,6	11,4	12,2	12,5	12,5
Введение в эксплуатацию общей площади жилых домов, млн. м ²	8,7	6,8	6,4	5,9	9,0	9,0

Продолжение таблицы А.

1	2	3	4	5	6
Отправка грузов отдельными видами транспорта, млрд. т	2,5	1,8	1,8	1,6	1,5
Отправка пассажиров транспортом общего пользования, млрд.	6,8	6,8	7,2	7,7	7,6
Розничный товарооборот (в фактических ценах), млрд. грн.	12,0	17,3	18,9	19,3	22,2
Платные услуги населению (в фактических ценах), млрд. грн.	3,7	7,6	9,3	9,8	11,6
Внешнеторговый оборот млрд. долл. США	31,8	37,9	37,5	32,5	28,1
экспорт	15,7	19,1	19,0	16,4	15,2
импорт	16,1	18,8	18,5	16,1	12,9
Количество постоянного населения (на конец года), млн.	51,1	50,6	50,2	49,9	49,5
в том числе в возрасте					
моложе трудоспособного	11,0	10,7	10,4	10,0	9,6
мужчины	5,6	5,5	5,3	5,1	4,9
женщины	5,4	5,2	5,1	4,9	4,7
трудоспособном	28,5	28,3	28,2	28,2	28,3
мужчины	14,8	14,7	14,6	14,5	14,4
женщины	13,7	13,6	13,6	13,7	13,9
старше трудоспособного	11,6	11,6	11,6	11,7	11,6
мужчины	3,3	3,3	3,4	3,6	3,7
женщины	8,3	8,3	8,2	8,1	7,9
Естественный прирост (сокращение) населения:					
тис.	-299,7	-309,5	-311,6	-300,7	-350,0
на 1000 человек	-5,8	-6,1	-6,2	-6,0	-7,0
Количество занятых во всех сферах экономической деятельности, млн.	23,7	23,2	22,6	22,3	21,8
Количество зарегистрированных безработных (на конец года), тыс.	126,9	351,1	637,1	1003,2	1174,5
в том числе женщин	92,2	235,8	416,5	620,4	729,6
Среднемесячная заработная плата работников, грн.	73	126	143	153	178

Таблица А.2

Бюджеты городов за 9 месяцев 2000 года

Города	Количество населения на 01.01.2000г., тыс. чел.	ДОХОДЫ за 9 месяцев 2000 г.				РАСХОДЫ за 9 месяцев 2000 г.					Бюджет города за 9 месяцев 2000 г., грн.	
		Всего		в том числе дотации, субвенции		тыс. грн.	в процентах к сумме расходов запланированных на 2000г.	социальная и социальное	в том числе на			Бюджет города за 9 месяцев 2000 г., грн.
		тыс. грн.	в процентах к сумме доходов запланированных на 2000г.	тыс. грн.	в процентах к бюджету города за 9 месяцев 2000г.				здравоохранное	образованное		
областные центры												
Харьков	1498,4	226901,4	57,2	-	224410,6	56,8	21704,4	22848,9	57831,3	62922,4	151	
Донецк	1049,5	160766,6	81,5	-	153617,9	75,7	21117,8	8291,1	48561,0	47288,7	144	
Николаев	508,1	86467,8	75,2	21347,0	84782,0	90,7	14669,3	5670,1	24938,8	14669,3	167	
Житомир	296,9	43949,3	81,0	9089,4	39372,2	76,3	3429,8	5732,1	13937,7	10359,4	134	
Херсон	353,4	56012,7	100,0	18341,1	54940,6	98,1	5000,5	1762,3	18343,1	13293,4	139	
Сумы	296,6	52714,7	88,7	1823,6	57189,7	96,7	8045,7	3081,2	13549,5	10790,0	194	
Хмельницкий	262,1	45952,5	74,0	-	41111,3	70,70	6832,8	3000,3	11111,3	11584,6	157	
Ужгород	126,5	40134,9	96,0	13682,2	29768,6	88,7	3827,1	3626,0	11265,8	645,5	235	
областного значения												
Копотоп	100,9	15039,8	77,2	2272,4	11353,3	66,5	1145,2	887,7	3811,6	3604,6	113	
Шостка	89,8	11798,1	54,5	5674,5	11636,5	53,7	2270,4	396,0	3135,8	2941,3	130	
Глухов	35,6	7237,4	85,7	3559,1	5705,2	67,6	435,2	135,3	1887,6	2023,3	160	
Лебедин	32,2	3284,7	77,5	431,8	2952,4	66,3	507,3	349,4	1489,7	5,1	92	

Таблица А.3

Доходы бюджетов городов за 9 месяцев 2000 года по отдельным видам налоговых поступлений

Города	Налог на прибыль предприятий всех форм собственности				Налог на прибыль организаций				Налог на имущество физических лиц			
	Всего		в т.ч. предрезервированной формы собственности		Всего		в т.ч. предрезервированной формы собственности		Всего		в т.ч. фиксированный подо.	
	тыс. грн.	процент к доходу бюджета города за 9 месяцев	тыс. грн.	процент к доходу бюджета города за 9 месяцев	тыс. грн.	процент к доходу бюджета города за 9 месяцев	тыс. грн.	процент к доходу бюджета города за 9 месяцев	тыс. грн.	процент к доходу бюджета города за 9 месяцев	тыс. грн.	процент к доходу бюджета города за 9 месяцев
областные центры												
Харьков	6553,2	2,9	4109,5	1,8	85752,9	37,8	57,8	13865,8	6,1	9,2		
Донецк	747,1	0,5	747,1	0,5	75435,8	52,3	71,9	3764,6	2,3	3,6		
Николаев	2565,8	3,0	468,3	0,5	33345,6	38,5	65,6	1854,0	2,1	3,6		
Запорожье	2002,9	4,6	2002,9	4,6	18344,0	41,7	62,4	1017,3	2,3	3,5		
Херсон	464,7	2,1	141,5	0,3	15991,3	25,1	40,0	1164,0	2,1	3,3		
Сумы	291,6	0,6	291,6	0,6	16597,2	33,1	56,1	1149,1	2,2	3,8		
Хмельницкий	1213,4	2,6	1213,4	2,6	22981,8	50,0	87,7	2175,5	4,7	8,3		
Ужгород	720,4	1,8	720,4	1,8	13950,4	34,8	110,3	577,6	1,4	4,6		
областного значения												
Ковтоп	56,8	0,4	56,8	0,4	5427,7	36,1	53,8	139,8	0,9	1,4		
Шостка	79,1	0,7	79,1	0,7	3122,8	26,4	34,8	308,3	2,6	3,4		
Глухов	44,6	1,2	44,6	1,2	1642,5	44,7	46,1	242,1	6,6	6,8		
Лебедин	4,7	0,1	4,7	0,1	1333,0	31,5	41,4	119,2	2,8	3,7		

Таблица А.4
Доходы бюджетов городов за 9 месяцев 2000 года по отдельным видам налоговых поступлений

Город	Государственный налог		Единый налог		Налог с владельцев транспортных средств		Плата за землю		Поступления от приватизации		
	Всего тыс. грн.	процент к бюджету города за 9 месяцев 2000 г.	Всего тыс. грн.	процент к бюджету города за 9 месяцев 2000 г.	Всего тыс. грн.	процент к бюджету города за 9 месяцев 2000 г.	Всего тыс. грн.	процент к бюджету города за 9 месяцев 2000 г.	Всего тыс. грн.	процент к бюджету города за 9 месяцев 2000 г.	
областные центры											
Харьков	1649,1	0,7	8337,1	3,7	4306,0	1,9	33432,9	14,7	1611,2	3,0	4,6
Донецк	1117,6	0,8	3691,3	2,6	2000,6	1,2	23115,6	16,3	4586,5	3,2	4,4
Николаев	461,1	0,5	1788,1	2,0	-	-	10525,3	12,2	179,1	0,2	0,4
Житомир	190,5	0,4	1012,7	2,3	543,9	1,2	3379,1	7,7	84,3	0,2	0,3
Херсон	397,2	0,9	1110,7	1,2	635,5	1,1	5317,7	11,9	948,4	2,9	2,0
Сумы	225,4	0,4	1065,0	2,1	520,0	1,0	9009,3	18,0	648,9	1,3	2,2
Хмельницкий	209,7	0,5	1014,0	2,2	101,9	0,2	4328,3	9,4	272,9	0,6	1,0
Ужгород	189,1	0,5	1040,9	2,6	-	-	1948,3	4,9	1017,1	2,5	8,0
областного значения											
Конотоп	168,6	1,1	199,0	1,3	-	-	1462,4	9,7	132,3	0,9	1,3
Шостка	43,5	0,4	132,1	1,1	-	-	1061,0	9,0	5,2	0,04	0,06
Глухов	74,5	2,0	132,1	3,6	-	-	355,9	9,7	33,6	0,9	0,9
Лебедин	21,7	0,6	39,5	0,9	-	-	391,0	9,2	3,3	0,1	0,1

Таблица А.6

Расходы бюджетов городов за 9 месяцев 2000 року по основным направлениям

Города	Образование		Здравоохранение		Социальная защита и социальное обеспечение		льготы ветеранам войны и труда		помощь семьям с детьми		субсидии		Привлечение инвестиций для негосударственной деятельности	
	процент к бюджету города за 9 месяцев	в расчете на душу населения	процент к бюджету города за 9 месяцев	в расчете на душу населения	процент к бюджету города за 9 месяцев	в расчете на душу населения	процент к бюджету города за 9 месяцев	в расчете на душу населения	процент к бюджету города за 9 месяцев	в расчете на душу населения	процент к бюджету города за 9 месяцев	в расчете на душу населения	процент к бюджету города за 9 месяцев	в расчете на душу населения
областные центры														
Харьков	25,8	39,0	28,0	42,4	9,7	14,6	2,1	3,2	2,1	3,2	3,5	5,3	1,7	2,6
Донецк	31,6	45,5	30,8	44,3	13,7	19,8	3,6	5,2	1,2	1,8	6,6	9,5	1,3	1,9
Николаев	29,4	49,1	23,0	38,4	17,3	28,9	6,3	10,5	2,5	4,2	6,5	10,9	2,3	3,8
Херсон	32,5	46,0	24,3	34,0	10,0	12,0	1,6	2,5	2,2	3,4	4,2	6,5	-	-
Житомир	35,3	47,2	26,3	35,1	8,7	11,6	0,7	5,0	-	-	3,4	4,6	1,2	1,6
Сумы	23,6	45,7	18,8	36,4	14,0	27,1	3,3	6,4	2,0	4,0	8,3	16,1	0,6	1,1
Хмельницкий	27,0	42,5	28,2	44,3	16,6	26,1	3,6	5,6	3,5	5,4	8,6	13,5	0,7	1,1
Ужгород	37,8	89,1	21,7	51,0	12,9	30,3	3,5	8,2	2,2	5,2	6,1	14,2	0,01	0,2
областного значения														
Колотил	33,6	37,8	31,7	35,7	10,8	11,4	1,7	2,0	3,4	3,8	3,4	3,8	0,8	0,9
Піостка	28,7	34,9	26,9	32,7	20,8	25,3	3,9	4,7	5,5	6,6	10,1	12,3	0,4	0,5
Глухов	33,1	53,0	35,4	28,9	7,6	1,8	1,0	1,7	3,8	6,1	1,5	2,4	-	-
Лебедин	50,4	46,3	0,2	0,2	17,2	15,8	1,5	1,4	1,7	6,5	5,8	5,3	0,3	0,3

Таблица А.7.

Инвестиции в 1999 году по городам

Города	Инвестиций в основной капитал, млн.грн.					В расчете на душу населения, грн.	Удельный вес инвестиций за счет государственных централизованных источников финансирования процентов	Инвестиций в жилищное строительство, млн.грн.	Введено в эксплуатацию общей площади жилых домов в расчете на одного жителя, кв.м
	Всего	в том числе по формам собственности							
		частная (включая средства населения на строительство собственных домов)	коллективная	государственная	коммунальная				
государственного значения									
Киев	2797,0	36,2		820,3	449,7	1063,8	6,4	727,4	0,28
областные центры									
Харьков	376,5	360,3		2,1	14,1	250,9	0,6	57,1	0,07
Запорожье	491,8	7,6		27,2	-	575,5	17,2	29,2	0,07
Львов	350,0	8,5		157,7	173,0	429,6	1,9	53,6	0,16
Николаев	93,4	4,8		26,5	5,5	184,0	0,2	10,5	0,1
Луганск	100,9	11,0		52,2	13,5	199,7	4,8	15,5	0,07
Херсон	31,2	5,7		11,2	14,3	78,4	3,5	0,7	0,12
Полтава	111,6	-		54,8	-	355,0	49,1	27,5	0,16
Черкассы	2,6	1,5		0,5	0,6	8272,0	19,6	17,4	0,1
Житомир	37,5	1,2	26,4	9,9		126,2	7,9	6,1	0,06
Суммы	90,7	5,5		19,1	7,3	309,4	1,3	17,1	0,23
Кировоград	49,5	2,4		14,2	9,3	167,4	23,3	9,3	0,72
Черновцы	48,9	12,0		11,8	1,1	189,2	4,5	11,0	0,2
Хмельницкий	59,0	6,0	29,0	24,0		317,0	3,8	22,9	0,35
Ивано-Франковск	88,6	6,9		42,8	7,1	351,0	1,2	30,0	0,2
Ровно	44,2	1,1	12,0	9,9	20,7	181,0	12,0	16,2	0,23
Ужгород	26,6					210,3	2,1	12,7	0,12
областного значения									
Конотоп	7,4	2,5		2,9	2,0	77,0	-	1,4	0,02
Шостка	8,3	1,7	1,9	4,7		98,0	-	2,1	0,02
Глухов									0,08
Лебедин	1,0	0,7				31,7		0,7	0,18

Таблица А. 8

Введения в действие основных фондов и вложение инвестиций в основной капитал (капитальных вложений) за 2000 год
(по объектам производственного и непроизводственного назначения)
(тис. грн. в фактических ценах)

Название	Введения в действие основных фондов с начала года	инвестиции в основной капитал	
		всего с начала года	из них фактические затраты на строительные и монтажные работы
1	2	3	4
Всего по городу	59436	82906	53519
государственная собственность	16399	39104	28363
коллективная собственность	43127	40205	21631
частная собственность		3597	3525
Ковпаковский район	34934	34926	21641
Предприятия государственной собственности	528	805	449
УДПЕЗ Укртелеком	528	805	449
ОГСО при МВД			
Предприятия коллективной собственности	34406	31384	18510
ВАТТ СМНПО им. Фрунзе	18026	15372	7906
ВАТТ "Насосэнергомаш"	2816	2563	15
Сумское ЛВУМГ	1201	1549	619
ВАТТ "Центролит"	166	241	95
ВКФ "Побутсервис"	9936	8549	8460
ДП "СКБК ВНИИ компресормаш"	43	43	-
ВАТТ "Сумской хлебокомбинат"	350	370	80
ЗАО ПГМ	52	73	73
АО "Селми"	226	384	140
ОП "Котельная сев.промузла"	-	-	-
ВАТТ Сумской рафзавод	724	649	10
СМОГ "Новый дом"	-	281	281
СТОБ "Писчаное"	154	49	-
СВК "Ганновский"	11	11	-
МЖК "Номак"	-	177	149
АО "Номак-Инвест"	-	378	315
ЭО "Сумылес"	701	695	367

Продолжение таблицы А. 8

1	2	3	4
ДП "Фонд инвестирования"	806	314	1081
Частные		2737	2682
Индивидуальное жилищное строительство		2737	2682
Заречный район	24502	47980	31878
Предприятия государственной собственности	15781	38299	27914
УКБ Облгосадминистрации	2254	5499	4277
УКБ Горисполкома	5648	3113	2843
ВАТТ "Сумыхимпром"	5220	6839	5774
Биофабрика	15	15	-
Аграрный университет	1749	8229	7495
Институт прикладной физики	38	38	-
АО "Сумбуд"	708	1564	1461
ГВ "Проминвестбанк"	115	115	-
ВАТТ "Сумыгаз"	45	128	121
ВАТТ "Сумыоблэнерго"	6601	5337	731
ОП "Ликеро-водочный завод"	41	41	-
ВАТТ "Сумысельмаш"	58	58	-
ЖСК УКБ Горисполкома	40	56	36
ЖСК-94	-	-	-
АКБ "Слобожанщина"	148	148	-
САТ "Сумиреставрация"	45	-	-
АКБ "Укрсоцбанк"	447	159	30
Частные		860	843
Индивидуальное жилищное строительство		850	843

Таблица А.9

Введение в действие основных фондов и вложение инвестиций в основной капитал (капитальных вложений) за 2000 год
(по объектам производственного производства)
(тис. грн. в фактических ценах)

Название	Введение в действие основных фондов с начала года	инвестиции в основной капитал	
		всего с начала года	из них фактические затраты на строительные и монтажные работы
Всего по городу	33021	27958	9744
государственная собственность	1660	2702	1996
коллективная собственность	31361	25256	7748
Ковпаковский район	24607	19051	6477
Предприятия государственной собственности	528	560	207
УДПЕЗ Укртелеком	528	560	207
ОГСО при МВД			
Предприятия коллективной собственности	24079	18491	6270
ВАТТ СМНПО им. Фрунзе	17678	12234	5215
ВАТТ "Насосенэргомаш"	2816	2563	15
Сумское ЛВУМГ	1201	1192	75
ВАТТ "Центролит"	166	247	95
ВКФ "Побутсервис"			
ДП "СКБК ВНИИ компресормаш"	43	43	-
ВАТТ "Сумской хлебокомбинат"	350	370	80
АО "Селми"	226	384	140
ОП "Котельная сев.промузла"			
ЗАО ПТМ	52	73	73
Мехколona №5			
ВАТТ Сумской рафзавод	723	648	10
СТОБ "Писчаное"	112	37	-
СВК "Ганновский"	11	11	-
ВО "Сумилес"	701	695	367
Заречный район	8414	8907	3267
Предприятия государственной собственности	1132	2142	1789
УКБ Облгосадминистрации			
ВАТТ "Сумыхимпром"	1077	1807	1548
Биофабрика	15	15	
ДП "Фонд инвестирования"	-	293	241
ДП "Коагулянт"	40	27	-
Предприятия коллективной собственности	7282	6765	1478
ВАТТ "Сумыжитлобуд"	-	22	22
ВАТТ "Фарфоровый завод"	46	46	-
ВАТТ "Мясокомбинат"	427	1147	720
АО "Сумбуд"	-	5	5
ВАТТ "Сумыоблэнерго"	6601	5337	731
ОП "Ликеро-водочный завод"	41	41	-
ВАТТ "Сумсельмаш"	19	19	-
АКБ "Слобожанщина"	148	148	-

Таблица А.10

Инвестиции в основной капитал (капитальные вложения) за 2000 год
(за счет средств кредитов банка)
(тис. грн. в фактических ценах)

Название	инвестиции в основной капитал	
	всего с начала года	из них фактические затраты на строительные и монтажные работы
Всего по городу	2862	2862
государственная собственность	2862	2862
Заречный район	2862	2862
Предприятия государственной собственности	2862	2862
Аграрный университет	2862	2862

Таблица А.11

Инвестиции в основной капитал (капитальные вложения) за 2000 год
(за счет средства местных бюджетов)
(тис. грн. в фактических ценах)

Название	инвестиции в основной капитал	
	всего с начала года	из них фактические затраты на строительные и монтажные работы
Всего по городу	6086	5275
государственная собственность	6086	5275
Заречный район	6086	5275
Предприятия государственной собственности	6086	5275
УКБ Облгосадминистрация	3608	3129
УКБ Горисполкома	1791	1582
Фонд инвестирования	687	564

Таблица А.12
 Инвестиции в основной капитал (капитальные вложения) за 2000 год
 (за счет собственных средств предприятий и организаций)
 (тис. грн. в фактических ценах)

Название	инвестиции в основной капитал	
	всего с начала года	из них фактические затраты на строительные и монтажные работы
1	2	3
Всего по городу	59669	31875
государственная собственность	29204	19418
коллективная собственность	30465	12457
Ковпаковский район	22586	9776
Предприятия государственной собственности	730	374
УДПЕЗ "Укртелеком"	730	374
Предприятия коллективной собственности	21859	9402
ВАТТ СМНПО им. Фрунзе	15372	7906
ВАТТ "Насосенэргомаш"	2563	15
Сумское УМГ	1549	619
ВАТТ "Центролит"	241	95
ДП "СКБК ВНИИ компресормаш"	43	-
ВАТТ "Сумской хлебокомбинат"	370	80
ЗАО ИТМ	73	73
Облпотребсоюз	-	-
АО "Селм"	384	140
ОП "Котельная сев.промузла"	-	-
ВАТТ Сумской рафзавод	649	10
СТОБ "Писчаное"	49	-
СКВ "Ганновский"	11	-
МЖК "Номак"	177	149
АО "Номак-Инвест"	378	315
Заречный район	37080	22099
Предприятия государственной собственности	28474	19044
УКБ Облгосадминистрации	1891	1148

Продолжение таблицы А.12

1	2	3
УКБ Горисполкома	1060	1030
ВАТТ "Сумыхимпром"	6839	5774
Биофабрика	15	-
Аграрный университет	5367	4633
ДП "Фонд инвестирования"	18	15
Академия банковского дела	13214	6444
Институт прикладной физики	32	-
ДП "Коагулянт"	38	-
Предприятия коллективной собственности	6806	3055
ВАТТ "Сумыжитлобуд"	22	22
ВАТТ "Фарфоровый завод"	46	-
ВАТТ "Мясокомбинат"	1147	720
АО "Сумбуд"	1564	1461
ВАТТ "Сумыгаз"	128	121
ГВ "Проминвестбанк"	115	-
ВАТТ "Сумыоблэнерго"	5337	731
ОП "Ликеро-водочный завод"	41	-
Р.ТТ "Сумсельмаш"	58	-
АКБ "Слобожанщина"	148	-



Таблица А.13

Инвестиции в основной капитал (капитальные вложения) за 2000 год
(за счет других источников финансирования)
(тис. грн. в фактических ценах)

Название	инвестиции в основной капитал	
	всего с начала года	из них фактические затраты на строительные и монтажные работы
Всего по городу	13167	12879
государственная собственность	648	577
коллективная собственность	8886	8777
частная собственность	3597	3525
Ковпаковский район	11642	11498
Предприятия государственной собственности	75	75
УДПЕЗ "Укртелеком"	75	75
Предприятия коллективной собственности	8830	8741
ВКФ "Побутсервис"	8549	8460
СМОГ "Новый дом"	281	281
Частные	2737	2682
Индивидуальное жилищное строительство	2737	2682
Заречный район	1525	1281
Предприятия государственной собственности	609	502
Фонд инвестирования	609	502
Предприятия коллективной собственности	56	36
ЖСК УКБ Горисполкома	56	36
ЖСК 94		
АО "Сумбуд"		
Частные	860	843
Индивидуальное жилищное строительство	760	843

Расчет поступлений в бюджет г. Сумы

	1997 г.			1998 г.			1999 г.			2000 г.			2001 г.		
	план	факт.	норматив	план	норматив	отчет									
ДОХОДЫ	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Налоговые поступления			45722,0			33820,5			35134,0			47268,0			42369,5
1. Налог на доходы налог на прибыль			32196,0			13646,3			9430,9			24610,1			15636,4
Подходный налог с граждан			20335,0		30,0	9901,1	43940,0	10%	3436,0		40,0%	22630,2	49901	25,0%	13966,4
Налог на прибыль предприятий всех форм собственности		16,8	11861,0		16,0	3745,8	40970,0	5%	4517,7						
Налог на прибыль предприятий коммунальной собственности											100%	356,5			
Фиксированный налог									1447,2			1623,4			1670
2. Налог на собственность			1494,0			1665,9			2599			666,0			800,0
Налог с собственников транспортных средств и других самоходных машин и механизмов			1494,0			1665,5		100%	2599,0			666,0		15%	800,0
3. Платежи за использование естественных ресурсов			7826,0			12547,4			14929,4			13736,9			18482,1
Плата за специальное пользование водными ресурсами			136,0			128,2		20,0	120,2		100,0	158,4			
Плата за землю		100,0	7690,0		100,0	12416,7		100,0	14806,2			13576,4			13700,0
Недра						2,5			3,0		100,0	2,1			2,1
4. Внутренние налоги на товары и услуги			1037,0			2662,6			4304,4			3090,0			2151,0
Налог на промысел			37,0			51,1		100%	63,0		100,0	86,5			65,0
Плата за выдачу лицензий и сертификатов			771,0			886,5		100%	853,8			882,7			

Продолжение таблицы А.14

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Плата за регистрацию субъектов предпринимательской деятельности			146,0			103,2		70,0	72,0		100%	86,5			86,0
Плата за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности			83,0			1641,8		100	2210,8		100%	2034,3			2000,0
Акцизный сбор		50,0	235,0			50,0		15%	1034,3						
5. Другие налоги			2934,0			3298,1			3870,3			5168,0			5300,0
местные налоги и сборы			2934,0			3298,1			3458,6			3475,0			3500
Единый налог									411,7			1690,0			1800,0
Несановные поступления			4396,0			4451,9			3754,5			6582,9			5506
1. Доходы от собственности и предпринимательской деятельности			308,0			498,3			270,1			946,0			1200,0
Поступления средств от приватизации гос. имущества			308,0			117,3		80%	228,0		100,0	946,0			1200
2. Административные сборы и платежи			2683,0			2339,1			2261,6			3037,2			3120,0
Сборы, взимаемые ГАИ Украины			1,0			1,6		100	-0,2						
Плата от лиц, помещенных в медицинские вытрезвители			89,0			70,2		100	61,4						
Плата за аренду целостных имущественных комплексов государственных предприятий			1993,0			1972,2		85%	1903,5		100%	2719,2			28,0
Государственная пошлина			600,0			295,1			296,9			318,0			320,0
3. Поступления от штрафов и финансовых санкций			1170,0			1471,1			643,8			1050,2			650,0
Административные штрафы и прочие санкции			1170,0			1471,1		100	643,8			1003,7			600,0
Штрафы и санкции, уплаченные за нарушение налогового законодательства												46,5			50,0
4. Другие неналоговые поступления			234,0			444,4			579,0			1549,5			536,0
Поступления сумм процентов банков за пользование временно свободными средствами						63,2			33,1			56,5			56,0

Продолжение таблицы А. 44

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Поступления сумм кредиторской и дебиторской задолженности предприятий, организаций, учреждений, срок исковой давности которых миновал			5,0			30,5			192,1			195,4			130,0
Другие поступления			201,0			385,5		100%	380,7			1368,3			350,0
Поступления сумм превышения фактического фонда потребления над расчетным			27,0			28,4			1,2			-70,7			
Поступления дивидендов			1,0												
Государственные целевые фонды						90,9			167,9			76,9			166,5
Сбор за загрязнение окружающей среды						90,9			167,9			76,9			166,5
Средство, полученные по взаимным расчетам с обл. бюджету						4920,8			380,0			1133,2			
Средство полученные из всех источников финансирования дефицита бюджета						483,0									
Субвенции												100,3			26482,7
Остатки к началу года												378,2			
Суды из обл. бюджета												800,0			
Вместе			50118,0			38362,4			39056,4			53244,9			73724,6
Дотация областного бюджета						1468,5			2574,9			44123,6			2876,0
Целевые фонды местного самоуправления															3400
Собственные поступления бюджетных учреждений и организаций															3224,0
Вместе доходов			50118,0			45234,7			42011,3			69780,2			83224,6

Таблица А.15

**Уточненные показатели городского бюджета по расходам
за 1996-2000 года контрольные расчеты на 2001 год**

(тис. грн.)

	РАСХОДЫ	1996	1997	1998	1999	2000	контрольные расчеты на 2001 год
1	2	3	4	5	6	7	8
	I. Текущие расходы						
1.	Органы местного самоуправления	500,0	698,0	735,0	850,0	1440,5	1404,1
2.	Органы внутренних дел, в т.ч.	240,0	639,0	601,0	425,0	537,4	
	УВД			280,4	148,0	226,1	
	медвизревитель			79,6	80,0	16,8	
	пожарная охрана			54,0		34,0	
	ГАИ			187,0	96,0	260,5	
3.	Образование	15800,0	15885,0	12214,9	15000,0	17987,5	20475,1
	в т.ч. содержание центра "Содействие" (для детей – инвалидов с умственной отсталостью) и "Сообщество"			20,3	17,0		
4.	Здравоохранение	16980,0	14410,0	11269,0	12779,2	14693,2	17001,5
5.	Социальная защита и социальное обеспечение						
	Помощь семьям с детьми	210,0	206,0	159			2628,9
	Льготы ветеранам войны	2400,0	6431,0		2958,0	5697,5	150,9 + 7700
	Другие виды социальной помощи				10,0	26,5	
	дополнительные выплаты населению на покрытие затрат по оплате жилищно-коммунальных услуг (субсидии)	3495,0	6500		1650,0	9007,0	36,6 + 18781
	Молодежные программы (содержание центра социальной политики)		7,8	11,0	14,0	23,3	59,5
	Другие учреждения и мероприятия в области социальной политики				18,4	74,5	
	льготы, которые предоставляются населению (кроме ветеранов войны и работы) по оплате жилищно-коммунальных услуг			22,0	10,0	45,9	
	финансовая поддержка общественных организаций				8,4	28,6	
6.	Жилищно-коммунальное хозяйство						
	Жилое хозяйство						
	Капитальный ремонт жилого фонда местных органов власти		375,0	205,0	160	150,0	1948,8

Продолжение таблицы А.15

1	2	3	4	5	6	7	8
	Коммунальное хозяйство						
	Благоустройство городов, поселков городского типа и других населенных пунктов.	47800	5400	5225,0	3619,0	4140,5	1973,9
	Предприятия и организации бытового обслуживания				323,0	285,0	405,5
7.	Культура и искусство	800,0	700,3	535,0	732,4	691,0	951,5
8.	Средства массовой информации	17,0	43,7	85,3	19,0	39,0	35,8
9.	Осуществление мероприятий из физической культуры и спорта	147,9	200,0	166,0	362,1	378,2	220,2
	в т.ч. выполнение национальных программ по развитию физкультуры и спорта				245,0	200,0	
	ДЮСШ народного образования				110,0	163,1	
	спортивные мероприятия				7,1	15,1	
11.	Транспорт	3130,0	2485,0	1310,7		1311,0	1506
12.	Фонд непредвиденных расходов	10,0				47,0	
13.	Дотация районным в городе бюджетам	100,0	823,0	790,0	1924,2	3258	
14.	Управление земельных ресурсов		30,0	27,5	3,6	3,6	
15.	Другие расходы (дотации)	7810	74840	2930,0		1500,0	
	Другие	686,4	94,5	417,1	314,0	52,8	390,3
	Всего текущих расходов						
	II. Капитальные расходы						
	Капитальные вложения	500,0	985,0	1247,0	1625,0	1418,0	780,0
	в т.ч. реализация городской молодежной программы жилищного строительства				555,0	326,0	
	Всего капитальных расходов						
	ВМЕСТЕ РАСХОДОВ	56945,8	60753,3	38273,5	42778,9	69103,6	49570,1
	в т.ч. расходы на покрытие задолженности по зарплате работников бюджетных учреждений				300,0	кроме того 6229,6	

Таблица А.16

Смертность населения в 1999 г. по городам

(на 1000 населения)

Города	Смертность населения по основным причинам					Смертность от убийств и самоубийств	
	системы кровообращения	новообразований	несчастных случаев, отравлений и травм	из них отравлений алкоголем	органов дыхания	от убийств	от самоубийств
1	2	3	4	5	6	7	8
государственного значения							
Киев	6,0	1,7	1,0	0,003	0,2	0,1	0,003
областные центры							
Харьков	8,1	1,9	1,4	0,3	0,3	0,1	0,2
Запорожье	7,4	2,3	1,9	0,22	0,4	0,2	0,3
Львов	6,0	1,62	0,75	0,5	0,21	0,07	0,11
Николаев	6,3	2,3	1,6		0,4	0,2	0,2
Херсон	6,4	2,3	1,6	0,27	0,2	0,22	0,25
Полтава	7,2	2,1	1,2	2,2	0,3	0,1	0,2
Черкассы	1,1	0,02	0,88	0,01	0,08	0,06	0,17
Житомир	5,8	1,6	1,4	0,1	0,4	0,1	0,6
Сумы	7,0	2,0	1,2	0,16	0,4	0,09	0,28
Кировоград	7,5	2,1	1,2	0,2	0,8	0,2	0,3
Черновцы	5,6	1,6	1,0	0,2	0,3	0,1	0,1
Хмельницкий	4,3	1,6	1,1	0,1	0,2	0,08	0,15
Ивано-Франковск	4,2	1,2	0,9	0,02	0,19	0,07	0,1
Ровно	4,7	1,0	1,0		0,1	0,08	0,17
Ужгород	4,0	1,5	0,8	0,05	0,2	0,22	0,1
областного значения							
Макеевка	10,9	2,2	2,2	0,4	0,5	0,2	0,4
Днепродзержинск	9,3	2,3	1,6	0,03	0,6	0,3	
Кременчуг	6,9	2,0	1,2	0,2	0,3	0,1	0,3
Белая Церковь	5,5	1,4	1,0		0,2		
Керчь	9,7	2,5	1,1	0,04	0,3	0,2	0,3
Лисичанськ	8,5	2,3	1,8	0,07	1,4	0,4	0,7
Северодонецк	6,7	2,3	1,0	0,08	0,2	0,06	0,2
Бердянск	7,0	2,0	0,8		0,14	0,03	0,28
Алчевск	9,1	2,4	1,7	0,2	0,2	0,4	0,4
Каменец-Подольский	4,0	1,5	0,7	0,1	0,7		0,1
Енакиево	11,6	2,4	2,3		0,9	0,35	
Дрогобич	5,1	1,5	0,9	0,2	0,2	0,04	0,3
Конотоп	1,9	1,4	0,3	0,7		0,3	
Умань	5,6	1,9	1,2	0,1	0,4	0,2	0,2
Шостка	8,2	1,8	1,6	0,4	0,4	0,2	0,4
Бердичев	8,1	1,9	1,0	0,15	0,1	0,07	0,24
Бровары	5,1	1,7	1,03	-	0,17	0,06	-
Красноармейск	6,6	1,8	1,2	0,2	0,5		
Нежин	7,7	1,9	1,3		0,1		
Дружковка	10,7	2,3	1,7	0,3	0,5	0,2	0,4
Лозовая	9,4	1,4	1,6	0,1	0,77	0,3	0,4
Ковель	6,7	1,4	1,3		0,4	0,06	0,14

Продолжение табл. А16

1	2	3	4	5	6	7	8
Купьянськ	10,1	3,1	2,4	0,6	0,6	0,04	0,08
Стрый	6,8	,2	0,9	0,04	0,4	0,1	0,03
Коломия	5,9	,7	1,0	0,15	0,5	0,06	0,15
Коростень	8,4	1,8	1,2	0,2	0,3	0,03	0,01
Светловодск	8,3	1,7	1,3	0,1	0,8	0,03	0,13
Димитров	6,7	1,4	1,7	0,2	1,3	0,1	0,5
Энергодар	2,6	1,5	1,8	-	0,2	-	-
Новоград-Волинський	7,0	2,0	1,0		0,4		
Дебальцево	10,2	2,1	1,2	0,3	0,1	0,3	0,4
Борисполь	7,0	1,6	1,3		0,14	0,09	0,05
Марганец	9,7	2,2	1,7	0,23	0,7	0,16	0,33
Комсомольск	5,5	1,5	1,1	0,15	0,2	1,8	1,6
Фастов	9,1	2,8	1,6		0,8		
Шепетовка	7,8	1,4	1,1	0,2	0,5	0,1	0,3
Вознесенск	6,4	2,3	1,95	0,23	0,74	0,21	0,6
Каховка	9,1	19,8	0,6	0,1	0,5	0,2	0,3
Южноукраїнск	2,2	1,1	0,8	0,05	0,14	-	0,21
Васильков	11,9	2,0	1,3	0,03	0,3		
Первомайський	5,5	1,9	2,0	0,3	0,4	0,05	0,3
Чугуев	9,2	2,6	1,9	0,6	0,3	0,05	0,6
Глухов	11,5	2,3	1,9	0,3	1,1	0,12	0,09
Могилез-Подольский	10,2	1,3	1,7	0,4	0,7	0,1	0,6
Нетишин	2,2	0,9	1,1	0,1	0,1	-	0,43
Знаменка	18,5	2,5	2,6		2,0	-	-
Лебедин	8,6	2,4	1,5	0,2	1,4	0,2	0,3
Золотоноша	10,8	2,1	1,3	0,2	0,8	0,03	0,3
Красноперекопск	5,5	1,9	2,7	-	0,4		
Переяславль-Хмельницький	9,2	2,4	1,1	-	0,3	-	0,4
Первомайск	5,0	1,8	1,4	0,13	1,24	0,034	0,34
Славутич	2,0	0,6	0,6		0,03		
Трускавец	3,7	1,5	0,6	0,04	0,5	0,1	0,04
районного значения							
Костополь	7,6	1,7	0,9	0,04	0,4	0,04	0,2
Сарны	6,0	1,6	1,0	0,06	0,2		0,2
Новый Буг	6,9	15,0	1,1	0,13	5,3	1,2	3,8
Погребище	10,2	1,8	1,3	0,1	3,3	0,1	0,3

