

Важным аспектом проблемы роста эффективности интенсификации агропромышленного производства являются выявление и классификация факторов роста. Мы считаем, что в условиях рыночной экономики их можно подразделить на три группы: спроса и обмена, предложения, экономического взаимодействия предприятий с государством (рис.).

Первая группа факторов (спроса и обмена) определяет возможности и условия реализации сельскохозяйственного сырья, экономические взаимоотношения партнеров АПК, покупательный спрос населения на продукты питания.

Ко второй группе факторов (предложения) относятся: земельный, трудовой, технико-технологический, организационно-экономический, социально-экономический и другие. Они определяют физическую способность агропромышленного производства к росту.

Третья группа факторов раскрывает условия взаимоотношений предприятий с государством. Речь идет о совершенствовании налоговой, кредитно-финансовой, социальной политики государства, направленной на стимулирование агропромышленного производства.

Библиографический список

1. Пасхавер А.И. Оценки эффективности технического перевооружения предприятия в новом хозяйственном механиз-

ме / А.И. Пасхавер. АН УССР, Ин-т экономики. – Киев: Наук. думка, 1990. – 150 с.

2. Цыгичко А.Н. Новый механизм формирования эффективности / А.Н. Цыгичко. – М.: Экономика, 1990. – 231 с.

3. Афанасьев В.И. Кооперация в животноводстве: организационно-экономический аспект / В.И. Афанасьев, А.Ф. Дельченко // Вести Российской академии сельскохозяйственных наук. – 1992. – № 3. – С. 7-10.

4. Емельянов А.М. Интенсивное корموпроизводство в Восточной Сибири / В.И. Брикман, С.Г. Гретада, А.М. Емельянов. – М.: Агропромиздат, 1986. – 173 с.

5. Жигалин М.М. Проблемы формирования и экономического развития птицепродуктового подкомплекса / М.М. Жигалин. – М.: МСХА, 1998. – 433 с.

6. Колобова А.И. Эффективность функционирования мясного подкомплекса в регионе / А.И. Колобова, Е.Н. Щетинин. – Барнаул, 2001. – 240 с.

7. Сергеев С.С. Воспроизводство и эффективность основных средств в сельском хозяйстве / С.С. Сергеев. – М.: Колос, 1982. – 300 с.

8. Колобова А.И. Интенсификация свеклосахарного подкомплекса: монография / А.И. Колобова, А.Л. Полтарыхин. – Барнаул, 2004. – 218 с.



УДК 336.14:352

С.В. Пакшенкова

РАЗВИТИЕ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

Ключевые слова: муниципальные образования, доходы, межбюджетные отношения, Алтайский край.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-131) была начата реформа, которая предусматривала приближение местной власти к населению и наделение её

необходимыми полномочиями и финансами для самостоятельного решения вопросов местного значения.

В конце 2008 г. завершился переходный период, установленный этим законом. Накануне завершения тема, связанная с созданием эффективной местной власти, стала одной из центральных. Высокая актуальность обсуждаемой проблематики привлекла внимание широкого круга участников – руководителей феде-

ральных и региональных органов государственной власти, муниципальных образований, представителей научно-экспертного сообщества, специалистов и практиков в области местного самоуправления.

Рассматривается большой блок вопросов, касающихся территориальной организации местного самоуправления, его финансовых основ, наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями, разграничения имущества между уровнями публичной власти и разными типами муниципальных образований, обеспечения органов местного самоуправления кадрами. В рамках дискуссий значительное место отводилось проблемам соотношения ресурсов и полномочий органов местного самоуправления.

Речь, прежде всего, идёт о создании условий для обеспечения самостоятельности муниципальных образований.

По данным официальной отчетности общий объём доходов местных бюджетов, согласно уточненному плану на 1 октября 2008 г., составляет 2386,3 млрд руб., что выше уровня исполнения 2007 г. на 22,4%. Собственные доходы уточненного плана, направляемые муниципальными образованиями на решение вопросов местного значения, превышают первоначальный бюджет на 343,9 млрд руб. (план – 1838,7 млрд руб.).

В местных бюджетах 35 субъектов Российской Федерации рост собственных доходов в 2008 г. был запланирован выше среднего уровня по Российской Федерации. Наибольший темп роста собственных доходов был предусмотрен в местных бюджетах Тюменской области (116,2%), Республики Дагестан (85,2%), Чукотского автономного округа (83,9%) и Алтайского края (75,1%) [1].

Непосредственно в Алтайском крае, объекте нашего исследования, в 2008 г. общий объём поступивших в местные бюджеты доходов составил 29,9 млрд руб., что выше уровня 2007 г. (26,0 млрд руб.) на 14,92%, или 3,9 млрд руб.

Собственные доходы местных бюджетов, направляемые муниципальными образованиями на решение вопросов местного значения, в 2008 г. составили 10,6 млрд руб., против 8,8 млрд руб. в 2007 г., увеличилось на 19,7%. Тенденция к росту собственных доходов имела место в течение всего переходного периода. За годы реформы собственные доходы местных бюджетов Алтайского края повысились по сравнению с дореформен-

ным периодом на 20%. Такие темпы роста позволили перевыполнить запланированные показатели местных бюджетов по собственным доходам в 2007 и в 2008 гг.

Из общего объема собственных доходов в бюджеты городских округов поступило 7,8 млрд руб. (74,0%), бюджеты муниципальных районов – 1,9 (18,1%), бюджеты поселений – 0,8 млрд руб. (7,9%). Примерно такая же тенденция сложилась и в Российской Федерации: в бюджеты городских округов направляется более половины доходов местных бюджетов, хотя проживает на территории муниципальных образований с данным статусом около 35% населения [2].

По данным Министерства финансов Российской Федерации в целом в России большинство местных бюджетов было исполнено с профицитом (59%). Однако в данных Минфина отражаются фактически произведенные расходы местных бюджетов, но не учитываются (и даже не определены) реальные потребности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения [3].

В среднем по Российской Федерации налоговые доходы в структуре собственных доходов местных бюджетов занимают 41,8% [4], из доходных источников у местных бюджетов только два собственных налога – земельный и налог на имущество физических лиц. Как положительную тенденцию можно отметить увеличение по сравнению с 2007 г. поступлений местных налогов с 878,97 до 956,52 млн руб. и их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 11,7 до 13,31%.

Объем поступившего в 2008 г. в местные бюджеты земельного налога в Алтайском крае превысил уровень 2007 г. на 7,8%, составив 829,7 млн руб., а его удельный вес увеличился с 10,1 до 11,66%. Это говорит о некотором росте эффективности использования земельных ресурсов. Однако земельный налог пока не стал значимым источником доходов местных бюджетов Алтайского края. По ряду экспертных оценок, почти 80% земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку относится к федеральной собственности, что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога.

Несмотря на то что поступление налога на имущество физических лиц в Алтайском крае увеличилось за 2008 г. на 16,1% и достигло 126,82 млн руб., его

доля в налоговых доходах уменьшилась с 1,65 до 1,545%, что связано с низким качеством администрирования данного налога.

Удельный вес местных налогов в налоговых доходах местных бюджетов (по данным Минфина РФ) за 9 месяцев 2008 г. составил 10,9%, или 77,2 млрд руб., в том числе земельный налог – 9,9%, налог на имущество физических лиц – 1,1%. Остальные источники передаются в виде нормативов отчислений от федеральных и по предусмотрению субъекта Российской Федерации – от региональных налогов.

В Алтайском крае основным бюджетообразующим налогом местных бюджетов в 2008 г. оставался налог на доходы физических лиц, удельный вес которого составил 60%, или 4,9 млрд руб. (в 2007 г. – 58,17%, или 3,8 млрд руб.). За последние годы на Алтае наибольшие темпы роста достигнуты именно по этому виду дохода, что повышает его значимость. В Российской Федерации данный налог составляет 68,7% в налоговых доходах местных бюджетов.

В Алтайском крае отмечается практика дополнительного закрепления субъектом за местными бюджетами отчислений от федеральных налогов и, в частности, от налога на доходы физических лиц в рамках законодательных норм, предусмотренных условиями переходного периода 2006–2008 гг. Это является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы.

К сожалению, в крае практически отсутствует передача муниципальным образованиям региональных налогов в виде доли от транспортного налога, налога на игорный бизнес, налога на имущество юридических лиц и др.

В связи со значительной неравномерностью социально-экономического развития муниципалитетов края основная часть налоговых доходов (74,2%, или 6,1 млрд руб.) аккумулируется в бюджетах городских округов. В бюджетах муниципальных районов остается 18,4% средств (1,5 млрд руб.), а в бюджетах поселений – всего 7,5% (0,6 млрд руб.).

Неналоговые доходы местных бюджетов Алтайского края, поступления которых в значительной степени зависят от эффективности деятельности органов местного самоуправления, увеличились не-

значительно, а именно на 5,98%, или 133,16 млн руб.

Этот вид доходов, как и налоговые, распределяется по типам муниципальных образований крайне неравномерно. Основной объем неналоговых доходов (73,8%) поступил в бюджеты городских округов (для сравнения в РФ – 70,3%), доля неналоговых доходов муниципальных районов составила 17% (в РФ – 23,1%), а поселений – лишь 9,2% (в РФ – 6,3%).

В неналоговых доходах основную долю (около 50%) составляют доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. Есть опасения, что, если в 2009 г. будет произведено отчуждение собственности, которая не используется для решения вопросов местного значения, то такого дохода органы местного самоуправления не смогут иметь в дальнейшем.

В общем объеме доходов местных бюджетов Алтайского края собственные налоговые и неналоговые доходы составили 35,38%, в Российской Федерации – 40,1%.

Сложившаяся схема распределения налогов не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Из режима активного поиска дополнительных ресурсов они переходят в режим ожидания финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

В целом бюджет местного самоуправления составляет лишь 16% консолидированного бюджета страны и менее половины консолидированного бюджета регионов, хотя именно на этом уровне власти решаются многие важнейшие вопросы, непосредственно влияющие на качество жизни людей: жилищно-коммунальное хозяйство, образование, медицинское обслуживание и др. [5].

Объем межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов России 2008 г. значителен и занимает 58,1%, что превышает данные поступления 2007 г. на 22,8% [6]. В Алтайском крае доля межбюджетных трансфертов составляет 64,42%, или 19,2 млрд руб.

В Российской Федерации 39,5% в общем объеме межбюджетных трансфертов занимают субвенции из региональных фондов компенсаций на исполнение отдельных государственных полномочий. Количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень государственных полномочий ос-

тается существенным. Так, в 16 субъектах РФ это количество равно или превышает 10, в бюджетах Курганской области, Читинской области, Ярославской области – превышает 20. К последним относится и Алтайский край.

Здесь в структуре межбюджетных трансфертов 39,2% приходится на средства, передаваемые с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Их общий объем увеличился по отношению к 2007 г. и достиг 7,6 млрд руб.

Значительная часть межбюджетных трансфертов приходится на финансовую помощь в форме дотаций. В составе финансовой помощи доля дотаций местным бюджетам Российской Федерации занимает 37,5%. Основными получателями дотаций в Алтайском крае являются бюджеты муниципальных районов – 56%, бюджеты городских округов и поселений получают 35,8 и 8,2% данных средств соответственно. Основной причиной такого положения является низкая налоговая составляющая в собственных доходах бюджетов муниципальных районов, а также необходимость финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, что учитывается при распределении дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов.

В общем объеме дотаций, предусмотренных на 2008 г., в крае 87% занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Объем субсидий местным бюджетам в регионе увеличился в 2008 г. по сравнению с 2007 г. в 3,5 раза и достиг 4,8 млрд руб. Из общего объема субсидий местным бюджетам в бюджеты муниципальных районов предусмотрено 44,0%, городским округам – 47,2%, поселениям – 8,8%, что определяется региональными приоритетами софинансирования вопросов местного значения, направленными на стимулирование социально-экономического развития территорий и повышение качества финансами.

Итак, в 2006-2008 гг. вопросы финансового обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований решались в условиях действия положений переходного периода, касавшихся в основном формирования межбюджетных отношений.

При этом следует подчеркнуть, что в настоящее время отсутствует окончательное распределение расходных полномочий, под которые, в свою очередь, должны выстраиваться доходные полномочия.

Вначале доходные источники местных бюджетов были рассчитаны только исходя из полномочий, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ, и в местных бюджетах средства на реализацию иных вопросов местного значения Бюджетным кодексом не предусматривались.

В связи с этим на федеральный и региональный уровни с уровня местного самоуправления был передан целый пакет полномочий, которые в результате деятельности по разграничению полномочий между органами власти разного уровня были признаны не относящимися к вопросам местного значения. В результате, расходные обязательства местных бюджетов были уменьшены почти на 400 млрд руб.

Однако уже в 2004-2005 гг. до вступления в силу Закона № 131-ФЗ в полном объеме принимаются законы и вносятся целый ряд законопроектов, одни из которых увеличивают расходные обязательства местных бюджетов, а другие сокращают их доходные источники.

Всё это нарушило баланс между доходными источниками и расходными обязательствами муниципальных образований.

Концепция реформы предусматривала создание модели местного самоуправления, базовым уровнем которого должен стать поселенческий уровень. Для координации деятельности поселений предусматривалось создание районного уровня власти, также включенного в систему местного самоуправления.

На практике вновь созданные поселения оказались лишенными самостоятельных источников финансирования и, как следствие, в большинстве своем неэффективными. Местные налоги составляют малую долю в налоговых доходах местных бюджетов поселений. Этому способствовало несколько причин.

В частности, во-первых, не зарегистрированы права собственности на частные дома, земельные участки и иное недвижимое имущество отдельных граждан в Федеральной регистрационной службе, а значит, они не могут рассматриваться в качестве объектов налогообложения.

Во-вторых, Федеральная налоговая служба имеет свои территориальные ор-

ганы на межрайонном уровне, и при этом они зачастую расположены далеко от места проживания сельских жителей.

В-третьих, при существующей системе межбюджетных отношений органы местного самоуправления не в состоянии решить в надлежащей мере все закрепленные за ними вопросы местного значения. Кроме того, перечень этих вопросов постоянно расширяется. Если в первоначальной редакции за поселением было закреплено только 22 вопроса местного значения, то в настоящее время 33.

В связи с названными причинами вновь образованные поселения передают свои полномочия муниципальным районам по соглашениям, возможность заключения которых предусмотрена ФЗ-131. Но передать по такому соглашению можно исполнение только некоторых полномочий, а не вопросов местного значения. Однако повсеместное распространение получила практика передачи поселениями вопросов местного значения либо практически всех своих полномочий, что сводит на нет саму идею муниципальной реформы – решать большинство вопросов жизнеобеспечения на поселенческом уровне.

По данным Минрегиона 17758 поселений (82,2%) в Российской Федерации заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами. Это перераспределение носит «односторонний» характер в пользу муниципального района и на практике означает фактически формирование одноуровневой модели местного самоуправления [7].

Кроме того, оно усугубляет финансовое положение муниципальных районов. Так, результаты мониторинга по реализации муниципальной реформы на территории Алтайского края, проведенного Минрегионразвитием, показали, что 674 сельских поселения (из 725) заключили соглашения с муниципальными районами о передаче таких вопросов, как утверждение генеральных планов поселений, вопросы мобилизационной подготовки, организация и осуществление ряда мероприятий по работе с детьми и молодежью и др. [8].

Дополнительный перечень вопросов местного значения, переданных поселениями, приводит к тому, что сельские районы края не могут реализовать полномочия в необходимом объеме.

Итак, опыт применения на территории всей России и в Алтайском крае в частности выявил главную проблему, которая стоит перед местным самоуправлением –

под данные ему полномочия отсутствует материальное и финансовое обеспечение для выполнения этих полномочий.

Отсюда вывод: сформировавшиеся очевидные противоречия между принципами бюджетного федерализма, основанными на реальном распределении полномочий между тремя основными ветвями власти и сверхцентрализованной налоговой системой, необходимо изменять.

Для этого представляется целесообразным:

- наделить действительно реальными источниками формирования бюджетов местного самоуправления и, по возможности, создать новый проект федерального закона о финансовых основах местного самоуправления;
- внести изменение в налоговое и бюджетное законодательство с целью обеспечения уплаты налога на доходы физических лиц не по месту работы, а по месту жительства;
- произвести корректировку законодательных норм в части пополнения неналоговых доходов тех, которые местные бюджеты получают от муниципальных предприятий;
- рассмотреть возможность внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты о бюджетных правоотношениях, предусматривающих установление в качестве источника доходов в местные бюджеты муниципальных образований, поступление сумм налога на прибыль организаций по ставке 2%;
- рассмотреть возможность внесения в Налоговый кодекс РФ и иные нормативно-правовые акты изменений, предусматривающих установление порядка и условий, включая в их состав объекты налогообложения налога на имущество физических лиц, объекты незавершенного строительства;
- предоставить право замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования дополнительными дифференцированными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов (это должно распространяться не только на налог от доходов физических лиц, но и на другие федеральные и региональные налоги и сборы: налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций и транспортный налог);
- существенно расширить перечень имущества, которое может находиться в

собственности муниципального образования, учитывая при этом, что сдача в аренду имущества выступает важным источником пополнения муниципальных бюджетов;

- произвести дальнейшую законодательную регламентацию и детализацию механизма делегирования полномочий между уровнями муниципальных образований с целью усиления дополнительных гарантий и поддержки поселенческого звена;

- разработать на федеральном уровне методические рекомендации по определению размеров расходных обязательств муниципальных образований для того, чтобы иметь более четкое представление о финансовых потребностях самоуправления;

- закрепить перечень вопросов местного значения поселений, которые не могут быть переданы на вышестоящий, в частности, районный уровень;

- вернуть распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органам местного самоуправления сельских поселений.

Отдельные же положения переходного периода, эффективно работавшие в течение трехлетнего периода реформы местного самоуправления в Российской Федерации, целесообразно закрепить на постоянной основе.

Библиографический список

1. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2008 г. [Электронный ресурс] Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://www.1.minfin.ru/ru/reforms/localgovernment/monitoring/>.

2. Бежаев С. Местные бюджеты в новых законодательных условиях / С. Бе-

жаев // Бюджет. – 2008. – Июнь. – С. 24-26.

3. Киричук С.М. Состояние и перспективы реформы местного самоуправления в свете Послания Президента Российской Федерации / С.М. Киричук // Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по вопросам местного в Российской Федерации. – М., 2008. – С. 7-19.

4. Пронина Л.И. О расширении полномочий органов местного самоуправления и их финансовом обеспечении / Л.И. Пронина // Финансы. – 2005. – № 6. – С. 15-18.

5. Евсеенкова З. Достоянейшие из достойных / З. Евсеенкова // Бюджет. – 2008 – Июнь. – С. 20-23.

6. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2008 г. [Электронный ресурс] Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://www.1.minfin.ru/ru/reforms/localgovernment/monitoring/>.

7. Киричук С.М. Состояние и перспективы реформы местного самоуправления в свете Послания Президента Российской Федерации / С.М. Киричук // Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по вопросам местного в Российской Федерации. Аналитический вестник. – № 21 (361).

8. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2008. – С. 7-19.

9. Карлин А.Б. Положительные результаты есть, но предстоит сделать больше / А.Б. Карлин // Местное самоуправление на Алтае. – 2007. – № 7-8. – С. 5-10.



УДК 314:574 (571.15)

Л.В. Пестова

ПРОГРЕССИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Ключевые слова: туризм, рекреация, экологический менеджмент, экологический аудит, экологическая политика, Алтайский край.

Для развития туризма в Алтайском крае имеется ряд объективных предпосылок [1]. В связи с этим он может стать одним из перспективных направлений для