

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ДАГЕСТАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**Сборник статей и тезисов
научно-практической конференции в филиале
ДГУ в на тему:
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ
АСПЕКТЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ
РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

г. Избербаше, 30-31 мая 2006 г.

МАХАЧКАЛА 2006

Издается по решению ученого Совета филиала Дагестанского государственного университета в
г. Избербаш

В сборник вошли статьи и тезисы докладов научной конференции преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов, состоявшейся Избербашском филиале ДГУ 30-31 мая 2006 года.

Редакционная коллегия:

Гаджиалиев Х.Б. – председатель редколлегии, доц., к.э.н., директор филиала ДГУ;

Багомедов А.Б. – зам. директора ИФ ДГУ;

Идрисов Ш.А. – доц., к.э.н. ответственный редактор;

Нухдуев Р.О. – доц., к.и.н., зав каф «Общеобразовательных дисциплин», декан юридического факультета;

Таилова А.Г. – доц., к.ю.н., зав. каф. «Юридических дисциплин»;

Сулейманова А.М. – к.э.н., доц., зав. каф. «Экономических дисциплин», декан экономического факультета.

© «ИПЦ ДГУ», 2006

Махачкала - 2006

СОДЕРЖАНИЕ

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ	7
АКУТАЕВ Р.М., ПРОФЕССОР, ИСАЕВ З.М. – ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРОКУРОРА РД	7
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РФ	11
Алигаджиева Н.М. – ПРЕП. ИФ ДГУ	11
ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ РЫНОЧНОЙ СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ	174
КАДИЕВ Р.К. - Д.Э.Н., ПРОФЕССОР, ЗАВ. КАФ. «ОСИАУ»	174
АФФЕКТ КАК ОСОБОЕ ПСИХИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ ЛИЦА	53
ТАИЛОВА А.Г. К.Ю.Н. ДОЦ. ЗАВ. КАФ. ЮР. ДИСЦ. И Ф ДГУ	54
ОПРОС – КЛЮЧЕВОЙ СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ ЛАТЕНТНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ	58
БАХМУДОВ З.Б., АСПИРАНТ ЮФ ДГУ	58
УКЛОНЕНИЕ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ С ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ	67
БАХМУДОВА Т.Р. – ПРЕП. ИФ ДГУ	67
АНАЛИЗ УЧЕТА ИЗНОСА ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ БЮДЖЕТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «МАХАЧКАЛИНСКИЙ ЛЕСХОЗ» ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ОЦЕНКИ К НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ	113
ИДРИСОВА А.Ш. – СТ-КА V К. БУХУЧЕТ, ИФ ДГУ.	113
«ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ. РАЗГРАНИЧЕНИЕ СМЕЖНЫХ СОСТАВОВ»	77
МУРТУЗАЛИЕВА А. – СТ-КА З К. ДО ИФ ДГУ	77
ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О НАЛОГАХ И СБОРАХ ПО ОСНОВНЫМ ВИДАМ НАЛОГОВ ВВОДИМЫЕ С 2006 ГОДА	120
МАГОМЕДОВ Р.Б. – ПРЕПОДАВАТЕЛЬ ИФ ДГУ	120

КОНТРОЛЬ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ ГОСУДАРСТВА ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА _____ 122

Омаров М.А. – гл. казначей отдела доходов ОФК по г. Избербаш _____ 122

НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЕСН _____ 136

Абдусаламова З.П. – ст. преп. ИФ ДГУ _____ 136

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КРАЖАМ ЧУЖОГО ИМУЩЕСТВА _____ 81

Акутаев Р.М., профессор, Мусаев М.М., аспирант ЮФ ДГУ __ 81

ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ГРУППОВОЙ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ _____ 93

Таилова А.Г. – зав. каф. к.ю.н. доц. _____ 93

ОЦЕНКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ С ВЫДЕЛЕНИЕМ РЕАЛЬНОГО ЭФФЕКТА В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ _____ 99

Идрисов Ш. А. – к.э.н., доц. каф. “ОСиАУ”, ДГУ _____ 99

ПАТРОНАТ НАД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ _____ 14

Абакарова Б.Г. ст. 1 курс юр.ф-т ИФ ДГУ. Науч. Рук. Преп.
Магомедова М.Р. _____ 14

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ СТОРОНЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ НДС _____ 176

Абдусаламова (Магомедова) З. П. Шапиева Э. студентка 5
курса _____ 176

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОГО КРЕДИТА И СПОСОБОВ ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ _____ 14

Маликова М. – ст-ка 231 гр. ЮФ _____ 22

ТЕХНОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ АНТИРИСКА ПО БАНКОВСКИМ ПРОДУКТАМ _____ 188

Гаджиалиев И.Х. – аспирант каф. «ДЮиК» _____ 188

**ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ФИНАНСОВЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ _____ 193**

МАГОМЕДОВ А.А. – ПРЕП. КАФ. ЮД ФИЛИАЛА ДГУ В Г. ИЗБЕРБАШ 193

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БЕЗОПАСНОСТИ БАНКОВ _____ 29**

МАГОМЕДОВ А.А. - ПРЕП. КАФ. ЮД, ИФ ДГУ _____ 29

**ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ
ИНФОРМАЦИИ _____ 49**

ИСМАИЛОВА А.М. – МЕТОДИСТ КАФ. ЮР. ДИСЦ. _____ 49

ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ _____ 199

АБДУСАЛАМОВА (МАГОМЕДОВА) З.П. БАБАЕВА Н. СТУДЕНТКА 5
КУРСА, _____ 199

ПРОЦЕСС КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА 207

ОМАРОВ М.А. – ГЛ. КАЗНАЧЕЙ ОТДЕЛА ДОХОДОВ ОФК ПО Г. ИЗБЕРБАШ
_____ 207

**РАЗВИТИЕ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ _____ 215**

ИСАЕВ И.М. – СОИСКАТЕЛЬ КАФ ОСИАУ ДГУ _____ 215

**РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В
РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН И ПРОБЛЕМЫ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ _____ 223**

СУЛЕЙМАНОВА З.К. – СТУДЕНТКА 1 КУРСА ФИК ИФ ДГУ НАУЧНЫЙ
РУКОВОДИТЕЛЬ – СТ. ПРЕП. АБДУЛЛАЕВА Ш.Г. _____ 223

**РОЛЬ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ В РАЗВИТИИ МЕЛКИХ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ _____ 228**

АРСЛАНБЕКОВА М. – СТ. 2 К. БУ ИФ ДГУ _____ 228

КОШКАРОВ А. - ОБОЗРЕВАТЕЛЬ «ЭЖ» _____ 228

**РОССИЯ И ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ВТО)
_____ 231**

МАГОМЕДОВА Р. СТ. 2 К. БУ НАУЧ. РУК. ИСАЕВ И.М. _____ 231

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АКЦИЗНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ _____	238
РАМАЗАНОВ М. – СТУДЕНТ 5 КУРСА ФИК ИФ ДГУ НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ – СУЛЕЙМАНОВА А.М. _____	239
«КОММЕРЧЕСКИЙ ПОДКУП И ХРАНЕНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЙ ОТ СМЕЖНЫХ СОСТАВОВ». _____	253
МАЛИКОВА М. – СТ-КА 3 КУРСА _____	253
ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО НАЛОГУ НА ПРИБЫЛЬ _____	255
УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ _____	258
ЭВОЛЮЦИЯ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ__	268
РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ В НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ _____	273
БАБАЕВ Р. - СТУДЕНТ 3 КУРСА ФИК ИФ ДГУ НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ – СУЛЕЙМАНОВА А.М. _____	273
ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И РОЛЬ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В ПОТРЕБНОСТЯХ РЕГИОНА _____	280

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ

**Акутаев Р.М., профессор,
Исаев З.М. – заместитель прокурора РД**

Наши соображения относительно понятия и отдельных аспектов противодействия экстремизму, изложенные в тезисном порядке, сводятся к следующему.

1. Мы исходим из того, что под экстремизмом следует понимать «деятельность по распространению таких идей, течений, доктрин, которые направлены на ликвидацию самой возможности легального плюрализма, свободного обмена идеями; на установление единственной идеологии в качестве государственной; на разделение людей по классовому, имущественному, расовому, национальному или религиозному признакам; на отрицание абсолютной ценности прав человека»¹.

Нетерпимость к инакомыслию, насильственное их подавление, насаждение собственных взглядов и представлений способствует смычке экстремизма и терроризма. Последний во многих случаях выступает неизбежным спутником экстремизма, представляя собой одно из опасных и сложных явлений современности, приобретающее все более угрожающие масштабы. Достаточно в этой связи отметить, что лишь на территории небольшой республики в составе Российской Федерации с населением чуть более 2 млн. человек – Республики Дагестан – в прошлом году совершено 44 преступления террористической направленности (ст.ст. 205, 205-1, 277, 281 УК РФ), при этом предотвращено 13 терактов, (в 2004 г. – совершено 16, предотвращено - 3), хотя за этот же период преступления «чисто» экстремистской направленности, предусмотренные ст.ст. 206, 210, 212, 278, 279, 282-1, 282-2, 360 УК РФ, не были зарегистрированы.

2. Наиболее остро проблемы политического и этноконфессионального экстремизма в последнее десятилетие на территории Россий-

¹ Доклад о целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России. М., 1999. С. 10.

ской Федерации проявились на Северном Кавказе. В регионе, где проживает 12 процентов населения России и более ста национальностей, периодически обостряются конфликты, к числу которых относятся ставшие общеизвестными конфликты в Чеченской Республике, Северной Осетии и Дагестане.

В качестве меры правового противодействия нарастающей волне экстремизма 25 июля 2002 г. был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности». В том же году в Уголовный кодекс РФ были введены ряд новых норм: ст. 282-1 «Организация экстремистского сообщества» и ст. 282-2 «Организация деятельности экстремистской организации», а ст. 280 УК «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» подверглась существенным изменениям. Эти нормы впервые установили уголовную ответственность за преступления, связанные с экстремистской деятельностью. Базовой же для них остается норма, указанная в ст. 282 УК РФ «Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды».

3. Неоценимое значение в плане профилактики экстремизма принадлежит органам местного самоуправления, которые непосредственно соприкасаются с проблемами местного населения, должны чувствовать их настроение, своевременно улавливать изменение общественного самочувствия, особенно если это связано с зарождающимися межгрупповыми, межэтническими или межконфессиональными трениями и конфликтами.

Однако проведенное исследование свидетельствует, что органы местного самоуправления недооценивают превентивные возможности законов, направленных на борьбу с экстремизмом, в результате чего еще не в полной мере используются их потенциальные возможности.

А между тем, факты распространения экстремистской литературы в 2002-2005 г.г. имели место во многих регионах Российской Федерации, в том числе и в особенности в Северо-Кавказском регионе. По указанным фактам органами прокуратуры были возбуждены уголовные дела, объявлены предостережения о недопустимости экстремистской деятельности.

О положении дел в этой области можно судить по итогам проведенных органами прокуратуры Республики Дагестан проверок деятельности горрайадминистратий в этом направлении. Выявлены нарушения, которые носят типичный характер и сводятся к следующему.

Прежде всего обращает на себя внимание, что органами местного самоуправления целенаправленная, взаимосогласованная с другими

субъектами противодействия экстремизму работа ведется не на должном уровне. Представители общественности к этой работе практически не привлекаются, сельские администрации от них самоустранились. Ко всему прочему отсутствует налаженная и четкая, как это должно быть, система контроля за исполнением принимаемых решений. В работе комиссий по противодействию экстремизму, которые возглавляют специально учрежденные для этой цели заместители глав администраций, не практикуется заслушивание руководителей по конкретным вопросам исполнения законодательства о противодействии экстремизму и терроризму. Повсеместно выявлены факты не выполнения требований постановления Правительства РФ № 1040 от 15 сентября 1999 г. «О мерах по противодействию терроризму».

В ходе проверок не были обнаружены какие-либо сведения о проведении мероприятий по выполнению требований ст. ст. 5 и 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в части, осуществления в приоритетном порядке профилактических, в т.ч. воспитательных, пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, выявление экстремистских материалов и пресечения их распространения, а также о взаимодействии в этих вопросах с правоохранительными органами.

Были также выявлены отдельные недостатки и в деятельности спецслужб, которые главным образом сводятся к следующему:

- ✓ направляя основные усилия на раскрытие уже совершенных преступлений, розыск и задержание лиц, их совершивших, упускаются из виду меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности;
- ✓ не всегда согласовываются планы с другими субъектами борьбы с этим видом преступлений, а проводимая работа порой не документируется, либо документируется недостаточно правильно;
- ✓ отсутствует налаженная система обмена информацией с другими правоохранительными органами;
- ✓ проверки торговых точек, занимающихся реализацией религиозной литературы, проводятся редко, либо такие проверки проводятся без привлечения соответствующих специалистов, их результаты не документируются;
- ✓ как приверженцы экстремистского течения в исламе «ваххабизм» на учет берутся лица, в отношении которых на момент их постановки на учет отсутствовали сведения, подтверждающие об их экстремистской деятельности, отсутствуют такие сведения и после постановки их на учет;

- ✓ редко проводятся проверки законности деятельности религиозных образовательных учреждений.

4. В качестве первоочередных направлений и мер по организации эффективной борьбы с экстремизмом, стабилизации обстановки, обеспечения безопасности представляется необходимым:

- принятие действенных мер к улучшению деятельности оперативных подразделений и спецслужб МВД и ФСБ по установлению лиц, совершивших преступления террористической направленности и розыску преступников;

- ✓ дальнейшее совершенствование и усиление координации деятельности правоохранительных органов, поскольку раскрытие преступлений данной категории и проведение профилактических мер предполагает активное взаимодействие всех правоохранительных органов;
- ✓ продолжение активных действий по окончательному разгрому бандформирований, действующих на территории Чеченской Республики, и непримиримых сепаратистов, как социальной, идеологической и материальной базы поддержки и распространения религиозного и политического экстремизма на Северном Кавказе, а также как опорной базы международного терроризма;
- ✓ выявление и пресечение деятельности деструктивных и подрывных сил, действующих под прикрытием различных международных благотворительных фондов, общественных и религиозных организаций;
- ✓ усиление режима Государственной границы РФ, улучшение материального и технического обеспечения пунктов пропуска на границе, а также завершение делимитации и демаркации границы;
- ✓ усиление работы правоохранительных органов, прежде всего оперативных подразделений, по выявлению и пресечению деятельности организованных преступных групп на приграничных с Чеченской Республикой территориях.

Важнейшим направлением нормализации криминогенной обстановки, особенно остро ощущаемой в условиях Северо-Кавказского региона, видится решение проблем экономического и социального развития, занятости и материального обеспечения населения. Без решения этих задач в перспективе не ожидается уменьшение опасности проявления нового всплеска преступности, в том числе преступлений против общественной безопасности, основ конституционного строя и безопасности государства.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РФ

Алигаджиева Н.М. – преп. ИФ ДГУ

Права, свободы и обязанности личности традиционно являются важнейшим институтом конституционного права и права вообще.

Ст. 2 конституции РФ «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В этой статье раскрывается смысл правового государства, которой Россия в той же конституции себя провозгласила (ст. 1 ч. 1). В рассмотренных характеристиках правового государства на первый план выводится приоритет прав человека по отношению к государству. Иные характеристики также служат осуществлению прав и свобод человека: построение государственной и общественной жизни на принципах права, разделение властей, приоритет норм международного права перед внутригосударственным правом.

По большому счету, правовое государство – это идеал, к которому нужно стремиться. Вряд ли в мире есть государство, соответствующее вполне всем признакам правового государства. Однако возможность защитить свои нарушенные (государством или другим лицом) права через свободный независимый суд у них граждане имеют. В России права и свободы не стали в реальности высшей ценностью. Думается, что формирование правового государства задача сложная, является делом далекого будущего. Причины этой сложности лежат как в исторических традициях России, так и в той сложной ситуации, в которой находится Россия. Идеи прав и свобод человека, всеобщего равенства и справедливости, получившие широкое распространение в государствах Европы и в США в XVII – XVIII вв. и ставшие лозунгом буржуазных революций не были чужды политической мысли России, но не могли быть восприняты общественным сознанием народа, отсталого и безграмотного, задавленного крепостным правом и самодержавием. Господство марксистской идеологии в советский период способствовало утверждению коллективистских принципов, отдавая приоритет обществу и государству, коллективу перед личностью. Формально

включая права и свободы в конституции, государство не пыталось обеспечить политическую свободу, плюрализм, возможность для каждого человека иметь свои мнения и убеждения.

Отношение к конституции как к декору, необходимому в демократическом обществе, сохранилось и сегодня. Низка юридическая культура и самих граждан, которые не привыкли отстаивать свои права, использовать правовые формы судебной защиты, обращаться в государственные органы с петициями и жалобами. Вероятнее это результат неверия в реальность любых попыток защитить себя от беззакония. Покорность и в случаях нарушения прав – характерная черта нашего Российского, особенно Дагестанского общественного правосознания. Успех формирования правового государства зависит от выполнения международных обязательств России в сфере прав и сборов человека.

Россия является участником, как универсальных конвенций (Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г., Международный пакт о социально экономических и культурных правах 1966г.). Особое значение имеет присоединение в 1998 г. к одному из важнейших европейских договоров – Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и выполнение ее норм.

Безусловно, это повысило ответственность государства за соблюдение прав российских граждан, т.к. согласно ст.46 указанной конвенции Россия обязалась исполнять постановления Европейского суда по правам человека, в которых она является стороной.

В случае принятия Европейским судом положительного решения по иску наших граждан о нарушении норм конвенции в РФ российское государство будет обязано, с одной стороны, не только отменить принятое по делу этих граждан решение национального суда, с другой - ввести изменения в свое законодательство и правоприменительную практику с целью проведения их в соответствии с европейскими правовыми требованиями. Это также обязывает государство-нарушителя норм конвенции возместить несправедливо пострадавшим в результате ошибочного судебного решения материальный и моральный ущерб. В противном случае европейским сообществом могут быть приняты соответствующие санкции против России.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод гарантирует в общей сложности 30 прав, включая те, которые предусмотрены непосредственно в Конвенции и те, которые заключены в протоколах к ней.

В последние годы в Российское законодательство введено ряд норм, с целью проведения его в соответствии с европейскими стандартами прав человека.

Вместе с тем некоторые из них нуждаются в некотором уточнении.

В частности, не исключены статьи из УК РФ предусматривающие смертную казнь. Учитывается, очевидно, что население нашей страны против полной отмены этого вида наказания. Высокий уровень преступности, терроризм – реальности сегодняшнего дня.

Ст. 15 Конституции провозглашает высшую юридическую силу Конституции и ее непосредственное действие и применение на всей территории РФ. Указание на прямое действие Конституции обязывает к тому, чтобы она не была декоративным украшением общества, а стала работающим законодательным актом, которым следует руководствоваться при рассмотрении конкретных дел в судах и органах исполнительной власти. Это существенный признак правового государства. Ст. 15 дополняется и конкретизируется в ст. 18 Конституции «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими»

Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими, означает, что человек и гражданин могут осуществлять свои права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией, ссылаясь на нее. Стало ли прямое и непосредственное действие Конституции реальным принципом нашей правовой жизни?

Еще принимается немало юридических актов, противоречащих конституции, особенно в регионах. Некоторые суды не принимают дела к рассмотрению, если речь идет о праве, записанном в Конституции, но не конкретизированном в текущем законодательстве.

Это свидетельства низкого уровня правовой культуры должностных лиц, конституционного нигилизма. И, наконец, тормозом на пути к правовому государству являются достаточно сложная экономическая ситуация. Сосредоточение огромных богатств в руках небольшой группы людей разделило общество по признаку отношения к собственности и степени материальной обеспеченности. Сращивание собственности с властью, ее колоссальная коррумпированность, стало неопровержимым фактом нашей жизни. Такая ситуация неизбежно порождает нарушение законов, связанное с перераспределением денежных и сырьевых ресурсов, стремлением уклониться от налогообложения, незаконным вывозом капитала за границу. Большая часть населения отчуждена от собственности, находится за чертой бедности. А государство равнодушно взирает. Озабоченность повседневными материальными проблемами отчуждает людей от политики.

Между тем, правовое государство способно утвердиться лишь в солидарном обществе.

В заключение хочется обратиться к словам президента РФ В.В. Путина, сказанным в послании к федеральному собранию от 10 мая 2006 года: «Убежден, что ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод государства, без развития демократии, и гражданского общества».

ПАТРОНАТ НАД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

**Абакарова Б.Г. ст. 1 курс юр.ф-т ИФ ДГУ.
Науч. Рук. преп. Магомедова М.Р.**

Чем дольше Вы смотрите назад,
тем дальше видите вперед.

У. Черчилль

В юридической науке и литературе вопросы исторического анализа пройденного пути в борьбе с преступностью несовершеннолетних освещались неоднократно. Делалось это, как правило, высококвалифицированно и основательно².

Возвращение к истории отнюдь не дань моде. На каждом новом этапе развития общества, когда требуются дополнительные усилия в решении стоящих и вновь возникающих задач, без аналитического взгляда на пройденный путь обойтись не только нельзя, но было бы методологически ошибочно.

В процессе научного исследования всегда необходимо отслеживать исторические связи, смотреть на каждый вопрос с точки зрения того, как известное явление возникло в истории, какие главные этапы в своем развитии оно прошло.

Сегодня, когда наше государство вновь болезненно переживает процесс своего реформирования, политических, социально-экономических и правовых преобразований, это тем более необходимо. В стране ведется интенсивный поиск кардинально новых подходов к решению наиболее острых социальных задач, к устранению всего негативного, что в период проведения так называемых рыночных ре-

² Астемирова З.А., Болдырева Е.В., Ветрова Н.И., Гернета М.Н., Гербеева Ю.Б., Индрикова З.Л., Куфаева Б.И., Люблинского П.И., Миньковского Г.М., Сverdлова Г.М., Сухарева А.Я., Тадевосяна Б.С., Утевского Б.С. и др.

форм породило многочисленные кризисные явления и процессы в жизни общества и государства.

В этих условиях требуется вновь оценить все, что было сделано, а также определить, что необходимо сделать, чтобы найти правильные пути для создания надежных преград обвальному росту преступности, особенно в той ее части, которая приходится в последние годы на несовершеннолетнее население. Это тем более необходимо, так как атмосфера расширения гласности позволяет сегодня провести исторический анализ, как никогда ранее объективно, учитывая в полной мере драматизм определенных событий в жизни нашего государства, реально вскрывая ошибки и промахи, допускаявшиеся в выборе и практической реализации методов борьбы с этим негативным явлением, отвергая субъективистские, преимущественно хвалебные оценки всего того, что на этом пути предпринималось, а в отдельные периоды всего лишь провозглашалось, без учета реальных возможностей общества и государства.

Отношение отечественного законодательства в дореволюционной России к молодым преступникам представляло смесь двух теорий: устрашения и исправления. До 1864 г. нашему законодательству оставались чуждыми мысли об исправлении малолетних преступников. В упомянутом году был издан устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, в котором (ст. 6) в первый раз упоминалось об отдаче малолетних преступников в особо учрежденные исправительные приюты. Спустя два года, в 1866 году 5 декабря, был издан закон об учреждении исправительных приютов. Высказанные в этих двух законах положения об исправлении малолетних вошли в Уложение о наказаниях редакции 1866 г., но остались во всей своей неприкосновенности начала кары и устрашения законов прежнего времени.

Уложение богато было различными подразделениями молодого возраста.

О возрасте полной невменяемости в Уложении содержались следующие постановления. Возраст этот распадался на два периода: до 7 лет и от 7 лет до 10 лет. О детях первого возраста говорилось, что они за преступления и проступки не подлежат наказанию, а отдаются родителям, опекунам и родственникам для вразумления и наставления их впоследствии (ст. 94 Улож. о нак. изд. 1866 г.). О детях от 7 до 10 лет также было сказано, что они не подвергаются за преступления, определенные в законах, наказанию, но отдаются родителям или благонадежным родственникам для домашнего исправления. Следовательно, между возрастом до 7 лет и от 7 лет до 10 лет разницы в уголовном отношении не было никакой.

С 10 до 14 лет следовал возраст так называемой относительной невменяемости. Если судья удостоверялся, что малолетний в возрасте от 10 до 14 лет действовал без разума, он уравнивал его в уголовном отношении с не достигшими 10-летнего возраста, то есть признавал его невменяемым, не подвергал наказанию, а отдавал родителям, благонадежным родственникам для домашнего исправления (ст. 137 Улож.). В противном случае, т.е. удостоверившись в том, что малолетний этого возраста действовал с разумением, он признавал его вменяемым и приговаривал к наказанию (ст. 138 Улож.). Эти наказания, в сущности, обладали теми же свойствами, как и те, которые применялись к совершеннолетним. Правда, они были несравненно мягче. Каторжные работы вовсе к несовершеннолетним не применялись. Но и при всем том они были слишком жестоки, если на них смотреть как на наказания, определяемые малолетним. Они состояли в ссылке в Сибирь, в заключении в смиренный дом от 40 дней до 5 лет и 4 месяцев или же в заключении в монастырь на те же сроки (ст. 138). Малолетние этого возраста, приговоренные к ссылке в Сибирь на поселение, подвергались даже лишению прав состояния. Итак, 10-летний ребенок мог быть признан столь зрелым, что он считался заслуженным лишения прав.

Таковы были положения о возрасте относительной невменяемости до 1864 г. и 1866 г., т.е. до издания устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, и Уложения о наказаниях редакции 1866 г.

С этого времени установлены были новые правила для не достигших 17 лет (ст. 137 Улож.). По Уложению несовершеннолетние преступники, имеющие менее 14, но более 17 лет, могли быть признаваемы действующими без полного разума. И в случае признания у таковых неполной степени развития они могли быть приговорены или к наказаниям для несовершеннолетних от 10 до 14 лет, действующих с разумением, или же к отдаче в исправительные приюты, где таковые были устроены, а где их не было — к заключению в тюрьму на время не свыше 1 года и 4 месяцев.

Из-за несовершенства редакции Уложения несовершеннолетние старшего возраста пользовались большей снисходительностью и находились в более выгодном положении, нежели несовершеннолетние младшего возраста. Ибо в законе говорилось о неполном разумении несовершеннолетних от 14 лет до 17 лет. Равным образом закон говорил только о них, как о подлежащих отдаче в исправительные приюты. Почему же закон не допускал неполного разума у несовершеннолетних от 10 до 14 лет?

В уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, эта не-

последовательность не встречается. В 16-й статье устава говорится уже о несовершеннолетних от 10 до 17 лет, как о таких лицах, которые могут взамен заключения в тюрьме быть отданы в исправительные приюты в тех местах, где будут учреждаться таковые.

Наконец, в законодательстве установлен был третий возраст — несовершеннолетних преступников, в отношении которых применялись так называемые смягченные наказания. Этот возраст начинался с 14 лет, но по смыслу того же самого закона мог начинаться и с 17 лет; оканчивался он в 21 год. Несовершеннолетние преступники в этом возрасте признавались вообще действующими в состоянии вменяемости, но они за преступления, ими совершаемые, подлежали наказанию в несколько смягченном виде.

Таковой была система отношения уголовного законодательства к несовершеннолетним преступникам в дореволюционной России, имевшая как свои достоинства, так и большое количество недостатков.

Закон 1864 г. в первый раз серьезно признал теоретическую пригодность принципа исправления в применении к малолетним преступникам. В 1866 г. издан был закон об исправительных приютах: это был первый и значительный шаг к практическому осуществлению того, что теоретически признано было необходимым за два года перед этим. Следовательно, этим законом от 5 декабря 1866 г. общество в первый раз было призвано к основанию исправительных заведений для преступных детей.

Вот что говорилось об этом в объяснительной записке II Отделения Собственной Его Величества Канцелярии: «При составлении судебных уставов заявлено было, между прочим, о трудности применить к малолетним роды и виды наказаний, установленных общим карательным законом, ибо по особым свойствам детского возраста те меры, от которых можно ожидать, а иногда и достигнуть хороших последствий для взрослых преступников, в применении к детям представляются или совершенно невозможными, или ведущими к положительному вреду. В связи с означенным заявлением выражена была мысль о применении и к ним системы детских исправительных приютов, оправдавшихся столь блестящими опытами в других странах. Мысль эта удостоилась полного одобрения и вследствие сего в уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, введена ст. 6. «Правила об исправительных приютах», служащая ее развитием».

Законом от 5 декабря 1866 г. правительство не отказывалось само от основания исправительных приютов, но как бы призывало общества и частных лиц к учреждению их. «Призываются, — сказано в законе, — к учреждению таких богоугодных и общепользных учрежде-

ний земства, общества и духовные установления, равно как и частные лица». Приюты эти законом предназначались для нравственного исправления несовершеннолетних, отдаваемых туда по судебным приговорам. Закон именовал их богоугодными и общепольными учреждениями (ст. 1).

Первым по тем временам специальным обществом исправления малолетних преступников было: Санкт-Петербургское общество земледельческих колоний и ремесленных приютов, устав которого был утвержден 15 января 1870 г. За ним следовали: Варшавское общество земледельческих колоний и ремесленных приютов, утвержденное 20 февраля 1870 г.; Харьковское общество исправительных приютов — 18 декабря 1871 г.; Казанское общество земледельческих колоний и исправительных приютов — 23 января 1873 г.; Киевское общество того же самого наименования, учрежденное 17 июля 1874 г.; Нижегородское общество земледельческих колоний для несовершеннолетних преступников, учрежденное 28 апреля 1875 г.; Симбирское общество, учрежденное в 1876 г., и Вологодское общество, образовавшееся в 1878 г.

Из числа существовавших заведений два содержались земствами (Тверская колония и Тамбовский приют)³, два — городом (Рукавишниковский приют и Фидлеровская колония), шесть — тюремными комитетами (Астраханская колония, Симбирский, Саратовский-Галкинский, два Кубанских приюта, Санкт-Петербургский приют для девочек)⁴. Остальные заведения находились на содержании благотворительных обществ частного характера.

Необходимо отметить, что и организация патроната несовершеннолетним осуществлялась на общественных началах, хотя цели, поставленные перед ним, имели уголовно-политическое значение, поскольку предполагали борьбу с преступностью.

Издавая законы, касающиеся участи молодых преступников, законодатель надеялся, что дело исправления несовершеннолетних привлечет к себе частно-общественную деятельность и частно-общественную благотворительность. Надежды его были не напрасны. Что касается роли частной благотворительности, то последняя самым красноречивым образом — громким свидетельством фактов — посто-

³ Коротнев А.Д. Малолетние и несовершеннолетние преступники. - СПб., 1903. С. 101.

⁴ Дриль Д.А. Наши исправительно-воспитательные заведения и вопросы исправительного воспитания. Журнал Министерства юстиции, 1898. № 9. С. 178.

янно доказывала чрезвычайную желательность своего участия в деле воспитания детей, попадающих на путь порока и преступления.

Вникая в состав обществ земледельческих колоний и ремесленных приютов, присматриваясь к именам жертвователей, следя за деятельностью лиц, принимавших участие в жизни обществ, в создании и развитии основанных учреждений, нельзя не прийти к тому убеждению, что дело исправления малолетних преступников в дореволюционной России привлекало к себе внимание интеллигентной части общества, что сочувствие ему выражали лица самых высших правительственных сфер и что благодаря этому факту оно готово было приобрести значение очень важной отрасли отечественной общественности. И в самом деле, к примеру, первое место из пожертвований, поступавших ежегодно в кассу Петербургского общества, принадлежало по щедрости присылаемым от Государя Императора и членов Императорского Дома. Значительны были пожертвования Рукавишникова на Московский приют, С.В. Ланской и В.В. Ланской на Саратовский, К.И. Менде и Н.В. Зиновьева на Санкт-Петербургский, Р.И. Эйхгольца на заведение, основанное Санкт-Петербургским тюремным комитетом.

Так, во главе управления Санкт-Петербургским обществом стоял генерал Н.В. Зиновьев, известный своими значительными пожертвованиями на Санкт-Петербургскую колонию, а более деятельное и непосредственное управление делами его вверено было сенатору М.Е. Ковалевскому.

В деятельности Киевского общества принимал живейшее участие бывший киевский генерал-губернатор, позже российский императорский комиссар, князь А.М. Дондуков-Корсаков, которому киевская Рубежовская колония была многим обязана. Саратовский приют обязан был основанием и дальнейшим существованием просвещенной деятельности саратовского губернатора М.Н. Галкина-Враского.

Представители науки с самого начала приняли деятельное участие в деле образования и развития заведений для исправления малолетних преступников. Так, профессор и директор юридического лица М.Н. Капустин в течение 6 лет сначала в звании секретаря, а потом директора принимал участие в управлении Московским приютом. Известный профессор-криминалист Н.С. Таганцев с самого начала основания Санкт-Петербургского общества состоял членом комитета, управляющего Санкт-Петербургской колонией. Во главе комитета Харьковского общества стояли два уважаемых профессора — В.А. Кочетов и Л.Е. Владимиров.

В управлении делами Варшавского общества и основанной им колонией в Студзенце принимали участие профессора Варшавского

университета — В.В. Микляшевский и А. Бялецкий.

Таким образом, частная благотворительность блестяще сдала свой трудный экзамен и наглядно показала своей деятельностью факт существования понимания и сочувствия в обществе делу исправления молодых преступников.

Опыт работы по исправлению и перевоспитанию несовершеннолетних правонарушителей в дореволюционной России приводил специалистов к выводу, что без оказания помощи в приспособлении к условиям постпенитенциарной жизни вышедшим из заведений воспитанникам трудно рассчитывать на то, что они не вернуться на преступный путь: «...преступник не перестает быть им, если он так или иначе не будет приспособлен к жизни на свободе»⁵ «Нет более тяжелого положения в обществе, — писал Кистяковский А.О., — как положение лица, отбывшего наказание и опять возвращающегося в общество. Хотя воспитанники исправительных заведений возвращаются в общество и не из тюрьмы, тем не менее, они не укрыты от предубеждения, существующего в обществе против лиц, впавших в преступление»⁶.

Патронат над несовершеннолетними характеризовался особенностями, обусловленными, прежде всего, его целями. Так, если патронат над взрослыми предполагал лишь временную их поддержку, то над несовершеннолетними он был опекой в течение нескольких лет. Это, естественно, требовало иной организации деятельности.

Как известно, одним из принципов патроната над взрослыми являлась его добровольность, основанная на раскаянии в совершенных ранее преступлениях. Что касается несовершеннолетних, освободившихся из мест заключения, то для них он считался обязательным. Поскольку государство обязано заботиться о молодых освобождающихся, то последние, в свою очередь, обязаны подчиняться тем мерам попечения, какие найдет нужным принять государство в их собственных интересах, — отмечали Е. Альбицкий и А. Ширген⁷.

Необходимость патроната над несовершеннолетними впервые была признана Правилами об исправительных приютах 1866г. Статья

⁵ Кучинский И.А. К вопросу о нравственном исправлении преступников // Журнал Министерства юстиции. 1897. № 10. С. 148.

⁶ Кистяковский А.О. Молодые преступники и учреждения для их исправления, с обозрением русских учреждений. Киев, 1878. С. 87.

⁷ Альбицкий Е., Ширген А. Исправительно-воспитательные заведения для несовершеннолетних преступников и детей брошенных в связи с законодательством о принудительном воспитании. Саратов, 1893. С. 275.

11 Правил устанавливала общую обязанность исправительных заведений в течение определенного срока оказывать помощь выпускникам, обеспечивая «возможное содействие в деле устройства их будущности»⁸. Конкретно срок покровительства не определялся, но специалисты считали, что контроль над поведением освободившихся необходимо осуществлять в течение 3 лет⁹.

Объяснительная записка II Отделения Государственного совета, раскрывая это положение, предполагала установить две формы патроната над несовершеннолетними: приютскую и самодеятельно-общественную. Покровительство приюта должно было состоять: 1) в заботе о том, чтобы «выпущенники» с самого начала не были лишены способов жизни и могли находить средства пропитания честным трудом; 2) чтобы они и после устройства к месту не оставались без всякого надзора в первое время своего самостоятельного существования¹⁰.

Однако ни Правила, ни пояснительная записка к ним не раскрывали содержания покровительства, предоставив это местной инициативе и конкретным заведениям. Поскольку и принципиальные позиции, и возможности их были различными, это отразилось в формах и содержании патроната на местах¹¹. Таким образом, заботу о «выпущенниках» предусматривали уставы многих обществ и заведений, хотя способы и формы осуществления ее не оговаривались. Позднее Положение о воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних 1909 г. (параграф 28) установило, что покровительство вышедшим из заведений оказывается в течение 3-х лет, но может быть прекращено и ранее в случаях, если бывший воспитанник совершит новое преступление или ведет себя таким образом, что всякая забота о нем бесполезна¹².

Таким образом, патронат практически осуществлялся в трех

⁸ Полное собрание законов Российской Империи. Собр. II. 1866. Т. X. Отд. II. -СПб., 1868.

⁹ Пусторослев П. П. Показательно-исправительные заведения для малолетних и несовершеннолетних преступников // Учебные записки / Юрьевский ун-т. 1893. № 4.

¹⁰ Альбицкий Е., Ширген А. Исправительно-воспитательные заведения для несовершеннолетних преступников и детей заброшенных в связи с законодательством о принудительном воспитании. Саратов, 1893. С. 300.

¹¹ Блюмменфельд Г. Ф. О падших детях и обществах патроната: Труды / Одесское юридическое общество. 1888. Т. IV. С. 6.

¹² Тюремный вестник. 1909. № 6, 7. С. 643-650.

направлениях: 1) специальными обществами патроната над несовершеннолетними; 2) самими исправительными заведениями или обществами, их учредившими; 3) обществами тюремного патроната, распространявшими свою деятельность и на несовершеннолетних, например Гомельским, Киевским, Ростовским-на-Дону, Таганрогским. В рассматриваемый период существовало 13 специальных обществ, созданных для оказания помощи несовершеннолетним, освобождаемым из мест заключения: 4 — в Санкт-Петербурге; 3 — в Москве; по одному — в Одессе, Киеве, Нижнем Новгороде, Митаве, Харькове; Курляндское общество¹³. Как уже было сказано ранее, в Санкт-Петербурге и Москве вопросами патроната над несовершеннолетними, вышедшими из мест заключения, занимались также Мужские и Дамские благотворительно-тюремные комитеты.

Все общества организовывались на добровольных началах. Состав их был неограниченным, управление осуществлялось собраниями и правлениями (комитетами). Материальные средства складывались из пожертвований, членских взносов, сборов за различные мероприятия, в некоторых случаях сюда включались удержания из заработка призываемых. А в Петербурге, например, деньги у патронируемых вообще отбирались и выдавались лишь на личные нужды.

Цели каждого из созданных обществ определялись их уставами и в общем виде сводились к оказанию содействия несовершеннолетним, выпущенным из приютов, в устройстве быта, в возвращении на путь честной жизни. Единого организующего центра не было. Вопрос о его создании обсуждался на III Съезде русской группы Международного союза криминалистов, однако это предложение поддержки не нашло¹⁴.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОГО КРЕДИТА И СПОСОБОВ ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Маликова М. — ст-ка 231 гр. ЮФ

Как известно, расширение банковского кредита является необходимым условием для увеличения масштаба предпринимательства. Управляя кредитным риском, банки пытаются решать общие пробле-

¹³ Беляева Л. И. Патронат в России (XIX в. — начало XX в.). — М., 1996. С 48.

¹⁴ Международный Союз криминалистов. Русская группа. Третий съезд русских криминалистов. — СПб., 1901. С. 35-76.

мы финансовых рынков: несимметричности информации и недобросовестного поведения.

Тактика деятельности банка по выявлению сомнительных ссуд и предотвращению их перехода в безнадежные должна обязательно находить свое закрепление в кредитных договорах, что в настоящее время делается явно недостаточно и формально. О состоянии кредита и перспективах его погашения свидетельствуют четыре категории сигналов: 1) финансовые (баланс заемщика, отчет о доходах и расходах, анализ потока наличности и проч.); 2) операционные (сведения об управлении производством, отношениях с контрагентами и клиентами, зарплате); 3) банковские (оборот и остаток средств на счете, частота обращения за кредитом); 4) управленческие (изменение методов и практики решения повседневных задач). Процедура получения информации от заемщика и право банка на принятие мер по предотвращению ухудшения качества ссуды вплоть до досрочного расторжения договора должны обязательно находить свое закрепление в кредитном договоре.

В юридической литературе под кредитными правоотношениями предлагается понимать все правовые отношения, возникающие при предоставлении (передаче, использовании и возврате) денежных средств или других вещей, определяемых родовыми признаками, на условиях возврата. Банковский кредит является более узким понятием, так как одной из сторон договора может быть только кредитная организация, имеющая соответствующую лицензию или Банк России. Кроме того, кредит предоставляется исключительно в денежной форме и только на возмездной основе.

Основу правового регулирования банковского кредитования составляют: гл. 42 (ст. 807—821) ГК РФ и нормативные акты ЦБ РФ: Положение ЦБР «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности» от 26 марта 2004 г. № 254-П, Указание «О бухгалтерском учете операций предоставления и погашения кредитов Банка России внутрисдневных кредитов, кредитов овернайт и ломбардных кредитов в кредитных организациях» от 25 декабря 1998 г. № 450-У, Положение о порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения) от 31 августа 1998 г. № 54-П. Кроме того, Высший Арбитражный Суд РФ сделал Обзор практики разрешения споров, связанных с применением норм ГК РФ о банковской гарантии (приложение к Информационному письму ВАС РФ от 15 января 1998 г. № 27) и Обзор практики рассмотрения споров, связанных с исполнением, изменением и расторжением

кредитных договоров (приложение к Письму ВАС РФ от 26 января 1994 г. № ОЩ-7-ОП-48)

Под размещением (предоставлением) банком денежных средств понимается заключение между банком и клиентом банка договора в соответствии с требованиями ГК РФ. Согласно ст. 1 ФЗ «О банках и банковской деятельности» банк передает денежные средства на условиях платности, срочности и возвратности, а клиент банка осуществляет возврат полученных денежных средств, в соответствии с условиями договора.

Предоставление (размещение) банком денежных средств осуществляется в следующем порядке: юридическим лицам — только в безналичном порядке путем зачисления денежных средств на расчетный, текущий или корреспондентский счет, физического лица в банке либо наличными денежными средствами через кассу банка; юридическим и физическим лицам предоставляются (размещаются) средства в иностранной валюте уполномоченными банками в безналичном порядке.

Предоставление (размещение) банком денежных средств клиентам банка осуществляется следующими способами: 1) разовым зачислением денежных средств на банковские счета либо выдачей наличных денег заемщику - физическому лицу; 2) открытием кредитной линии, т.е. заключением соглашения договора о максимальной сумме кредита, которую заемщик сможет использовать в течение обусловленного срока и при соблюдении определенных условий соглашения; 3) кредитованием банком расчетного (текущего, корреспондентского) счета клиента банка (при недостаточности или отсутствии на нем денежных средств) и путем оплаты расчетных документов с расчетного (текущего, корреспондентского) счета клиента банка, если условиями договора банковского счета предусмотрено проведение указанной операции; 4) участием банка в предоставлении (размещении) денежных средств клиенту банка на синдицированной (консорциальной) основе; 5) другими способами, не противоречащими законодательству и нормативным актам ЦБ РФ.

Погашение (возврат) размещенных банком денежных средств и уплата процентов по ним производится: 1) путем списания денежных средств, с расчетного (текущего), корреспондентского счета клиента — заемщика по его платежному поручению; 2) путем списания денежных средств в порядке очередности, установленной законодательством, с расчетного (текущего), корреспондентского счета заемщика (обслуживающегося в другом банке) на основании платежного требования банка-кредитора при условии, если договором предусмотрена

возможность списания денежных средств без распоряжения клиента — владельца счета, 3) путем списания денежных средств, с расчетного (текущего), корреспондентского счета клиента — заемщика (юридического лица), обслуживающегося в банке-кредиторе, на основании платежного требования банка-кредитора, если условиями договора предусмотрено проведение указанной операции; 4) путем перечисления средств со счетов клиентов — заемщиков физических лиц на основании их письменных распоряжений, перевода денежных средств клиентов — заемщиков физических лиц через органы связи или другие кредитные организации, взноса последними наличных денег в кассу банка-кредитора на основании приходного кассового ордера, а также удержания из сумм, причитающихся на оплату труда клиентам — заемщикам, являющимся работниками банка-кредитора (по их заявлениям или на основании договора).

Погашение (возврат) денежных средств в иностранной валюте осуществляется только в безналичном порядке.

Отношения, по кредиту — это финансовые отношения между кредитором и заемщиком, связанные с кругооборотом капитала в целях приращения его величины. Сущность кредита проявляется в аккумуляции временно свободных денежных средств одного лица и передаче их за плату во временное пользование другому лицу. Сущность кредита проявляется в его функциях; являясь частью финансов, кредит выполняет те же три функции, что и финансы: 1) формирование денежных фондов и получение наличных денежных средств; 2) использование денежных фондов и наличных денежных средств; 3) контрольная функция. В то же время кредит является самостоятельной финансовой категорией и имеет свои специфические функции: 1) аккумуляция временно свободных денежных средств; 2) перераспределительная функция; 3) замещение наличных денег безналичными в денежном обращении. Средства, предоставляемые банками в кредит, в большинстве случаев не принадлежат им на праве собственности. Коммерческие банки создают деньги. Выдача кредита приводит к появлению операционных счетов, предназначенных для платежей, т.е. порождаются средства платежа, и растет денежная масса. Исходя из цели кредита новые деньги будут расходоваться, и работать, прокладывая свой путь в экономике, как поступления в другие экономические единицы и, возможно, в другие (или те же) банки как резервы для образования новых кредитов, и т.д. Результатом является общеизвестный процесс депозитной экспансии (расширение и рост депозитов), или мультипликатор депозита. Доля собственных средств

банка в кредитовании и в мировой практике и в России не превышает 5—10%.

Таким образом, банк может предоставлять кредиты из трех источников: *во-первых*, выступая в качестве агента клиентов, обладающих временным избытком денежных средств, и выполняя тем самым функцию перераспределения денег в экономике; *во-вторых*, продавая новые деньги, появившиеся в результате процесса мультипликатора депозита; *в-третьих*, за счет собственных средств.

Основными признаками кредита являются срочность, платность и возвратность.

С точки зрения современного законодательства (гл. 9 и 27 ГК РФ), мы имеем дело с двусторонним договором. Еще более определенные формулировки содержатся в гл. 42 ГК РФ. Согласно ст. 819 ГК РФ кредитор обязуется предоставить денежные средства (кредит), а заемщик — возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты по ней. Причем формулировка этой статьи значительно более определена, чем ст. 807 ГК РФ, посвященной договору займа, в общем. Статья 807 ГК РФ гласит, что заимодавец передает (а не обязуется передать) в собственность заемщику деньги или другие вещи. Кроме того, ст. 821 ГК РФ, регулирующая отказ от предоставления или получения кредита, существенно ограничивает права кредитора на такой отказ по сравнению с правами заемщика. Кредитор вправе отказаться от предоставления заемщику предусмотренного кредитным договором кредита полностью или частично при наличии обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что предоставленная заемщику сумма не будет возвращена в срок (п. 1 ст. 821 ГК РФ). Фактически законодатель рассматривает подписанный кредитный договор как предварительный (ст. 429 ГК РФ) и предоставляет заемщику право требовать фактической выдачи кредита и возмещения убытков, прибегая в случае отказа к судебному принуждению (п. 4 ст. 445 ГК РФ). При этом кредитор должен будет доказывать наличие обстоятельств, очевидно свидетельствующих о возможном не возврате кредита.

Для двусторонних договоров характерна встречная направленность и противоположность прав и обязанностей. Заемщик имеет право на получение кредита (в случае согласия кредитора) и обязанность возвратить сумму и уплатить проценты по ней. Кредитор имеет право выдать кредит, требовать его возврата и уплаты процентов. Но, с точки зрения ГК РФ, существует ли обязанность кредитора предоставить кредит? Соответствует ли подобное исключение из общих норм, регулирующих заем, экономической и юридической природе кредитных операций банков и кредитному договору?

В отличие от других заимодавцев банк дает займы деньги, не принадлежащие ему ни в силу вещн-правовых, ни в силу обязательно-правовых отношений. Более того, выдаваемый банком заем обременен правами требования со стороны его клиентов (в случае ликвидации банка эти права требования будут включены в ликвидационную массу). Добросовестно действуя как финансовый посредник, банк должен защищать собственные интересы и собственность своих акционеров и владельцев депозитов, сводя к минимуму кредитные риски. Положение продавца чужих денег несовместимо с обязанностью по выдаче кредита. Кредитор не может иметь никаких обязанностей по выдаче кредита заемщику; противоположность прав и обязанностей как элемент двустороннего договора в данном случае отсутствует. По своей правовой природе кредитные правоотношения создают обязанности только для одной стороны — заемщика и, следовательно, не могут рассматриваться как двусторонний договор.

В силу экономической феномена банка выдаваемые им кредиты требуют особого правового регулирования. По своей природе банковский кредит является институтом, объединяющим в себе черты займа и агентирования. В зависимости от того, к какой стороне банковского баланса вы обращаетесь, банк действует или как принципал (актив баланса), или как агент (пассив баланса). Как кредитор банк является принципалом, который должен требовать отчетов агента, чтобы обеспечить интересы (активы) банка. Как заемщик банк выступает в качестве агента по отношению к кредитору (вкладчику депозита, владельцу счета), и этот кредитор наблюдает за банком. Посреднический характер банковской деятельности, обезличенность денег внутри банка, невысокая доля собственных средств в осуществляемых операциях приводит к тому, что в цепочке договоров «клиент — банк — заемщик» банк фактически (но, конечно, не юридически) устраняется, и отношения превращаются в отношения «клиент — заемщик» («агент — принципал»). Роль банка сводится к организации «косвенного» кредитования в отличие от прямого товарного и коммерческого.

Для обеспечения возврата кредитов банки могут использовать все способы обеспечения исполнения обязательств, предусмотренные действующим законодательством. Для банков, предметом деятельности которых являются деньги, ценные бумаги или валютные ценности, немаловажное значение приобретает возможность использования в качестве предмета залога денег в безналичной форме или валюты. В современных условиях банки, а значит вся финансовая система, настоятельно нуждаются в расширении способов обеспечения кредитных обязательств, прежде всего путем залога. Рынок ценных бумаг не пре-

одолеет последствий кризиса и его объем явно недостаточен для потребностей экономики. Особую актуальность в связи с этим приобретает возможность залога денег (в том числе будущих поступлений на счет) и удержания денежных средств, находящихся на расчетном счете.

Высший Арбитражный Суд РФ в постановлении Президиума от 2 июля 1996 г. № 7965/95 отметил, что «денежные средства, а тем более в безналичной форме... не могут быть предметом залога». В Обзоре практики рассмотрения споров, связанных с применением арбитражными судами норм ГК РФ о залоге (приложение к Информационному письму Президиума ВАС РФ от 15 января 1998 г. № 26), содержатся выводы, что «исходя из природы «безналичных денег» они не могут быть переданы в залог по правилам, регулирующим залог вещей» и, следовательно, «предмет залога не может быть определен как «денежные средства, находящиеся на банковском счете».

Возможность залога денег признает ст. 301 ГК Республики Казахстан и казахские юристы.

Таким образом, при отсутствии каких-либо законодательных ограничений существующие возражения относительно невозможности залога и удержания денег, особенно в безналичной форме, основаны на понимании природы безналичных денег как прав требования. Правовая природа денег как явлений экономической жизни не может противоречить их экономической природе. Теория «права требования» ради сохранения классического понимания денег как вещи в итоге отрицает существование безналичных денег как одной из форм денег, что противоречит и общепризнанным экономическим взглядам, и реалиям современного банковского дела.

Индивидуализация безналичных денег возможна как путем заключения депозитного договора (и последующим залогом находящихся на депозитном счете денежных средств), так и иными способами блокировки определенной суммы на расчетном или депозитном счете.

Действующее гражданское законодательство не содержит ограничений для залога или удержания безналичных денег; возможен также залог будущих поступлений на счет. По нашему мнению, не существование по кредиту одностороннее), Понимание денег (вне зависимости от их формы) как специфического субъекта права собственности неизбежно приводит нас к признанию возможности их залога и удержания. Повышенная обороноспособность денег, как их главная функция и ценность, не может служить основанием для ограничения их участия в некоторых сделках (залоге, удержании). Еще одним спорным вопросом является возможность использования в качестве предмета

залога «будущих поступлений на счет». В международной банковской практике, в том числе и в качестве обеспечения кредитов, полученных российскими резидентами в иностранных банках, достаточно широко используются так называемые счета «эскроу», открываемые для зачисления средств, поступивших от исполнения прокредитованных контрактов. По правовой природе кредитование под залог будущих поступлений на счет (именно поступлений, а не самого счета как бухгалтерской записи) не отличается от кредитования фермером под залог будущего урожая. Счет типа «эскроу» открывается российским банком, имеющим генеральную лицензию, в иностранном банке-корреспонденте. Управление таким счетом, открытым под конкретный проект, осуществляется на основании трехстороннего соглашения (российский и иностранный банки, заемщик). Хотя счет «эскроу» открывается в иностранном банке на имя российского банка, реальное управление переводом денег производит российский заемщик (передающий инструкции в иностранный банк через российский банк). При этом в соглашении заемщик подтверждает свое согласие на списание кредитором причитающихся процентов и сумм в погашение кредита.

Таким образом, по нашему мнению, по российскому законодательству залог безналичных денежных средств на счете возможен (в том числе и будущих поступлений). При этом надо отметить, что возможен залог именно *будущих* поступлений, но не самого счета, так как счет не является объектом права. Залог средств на счете возможен и по законодательству других стран, например Великобритании.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ БАНКОВ

Магомедов А.А.- преп. каф. ЮД, ИФ ДГУ

Одной из доминант устойчивого экономического развития выступает степень организованности и стабильности денежно-финансовой системы, соединяющей интересы и деятельность денежно-кредитных структур с общеэкономическими процессами. Она не только обеспечивает межхозяйственное и межрегиональное перераспределение денежного капитала, но и является ключевым звеном расчетного и платежного механизма. Выражая динамику кредитных отношений, денежно-финансовая система оказывает разностороннее воздействие на жизнедеятельность общества в рыночной экономике. Сущностная сторона проявляется в степени развитости кредитных отношений и вовлеченности в сферу своего влияния процессов формирования и реализации доходов хозяйствующих субъектов, в использовании институ-

тов банков как опорных структур финансового обеспечения экономического роста. Превращение же банков в инструмент перекачки финансовых ресурсов из реального сектора в сферу финансово-посреднических операций рассматривается как существенная деформация банковской деятельности с негативными последствиями для всех хозяйственных систем.

С развитием рыночных отношений в банковской системе России произошел переход от односубъектной структуры единого государственного банка к двухярусной многосубъектной. Произошли коренные изменения в формах собственности, преобладающими стали акционерные коммерческие банки, роль государства и ЦБ РФ сузилась. Изменилась и сама технология расчетов на основе компьютеризации, оснащения современными средствами связи, освоения технологий косвенного регулирования с помощью экономических нормативов. Важно оценить, в какой мере эта банковская система отвечает критериям и стратегии экономической безопасности. При этом ключевое значение в анализе функционирования системы имеют три взаимосвязанных аспекта:

- Общая оценка жизнеспособности.
- Оценка роли ЦБ РФ в банковской системе, его законодательных функций и надежности практического механизма их реализации.
- Оценка способности банковской системы к взаимодействию как между отдельными хозяйствующими субъектами, так и с государственными и общественными центрами в выработке долгосрочных стратегических и краткосрочных целей развития экономики.

Устойчивость банковской системы зависит прежде всего от ее надежности, которая прямо связана с доверием к национальной денежной единице. Долларизация финансово-хозяйственных отношений и бегство капитала вносят дестабилизационные для национальных банков воздействия на кредитно-денежные функции. В практическом плане трансформируются принципы и механизм поддержания устойчивости рубля, его покупательной способности.

Надежное функционирование банковской системы прямо зависит как от избранной ее модели: создания центра управления; разнообразия типов кредитных организаций, входящих в систему и участвующих в решении как краткосрочных, так и от долгосрочных инвестиционных задач; способов взаимодействия между управляющим центром и отдельными звеньями системы. К недостаткам действующей модели следует отнести неуправляемость рынком капиталов коммерческих банков и слабую прогнозируемость и непредсказуемость в движении банковского капитала. Определенные пропорции формирования и раз-

мещения банковских ресурсов, система макроэкономических индикаторов и нормативов, позволяющих судить о прочности баланса банка, защита клиентов и минимизация ущерба в связи с банкротством, освоение широкого перечня услуг в работе с инвестиционными проектами — условия прогресса в банковской деятельности.

Такой подход предъявляет высокие требования к регистрации лицензированию банковской деятельности, к самой модели банковской системы, к нормативам, которые должны соблюдать коммерческие банки.

В обеспечении экономической безопасности современный период банковской деятельности определяет задачи банка как хозяйствующего субъекта с пониманием прав и защиты собственных коммерческих интересов и как структуры с функциями регулирования движением ссудного капитала и управления денежными потоками.

Безопасность банка - защищенность от внешних и внутренних угроз, позволяющая надежно сохранить и эффективно использовать финансовый, материальный и кадровый потенциал - подразумевает комплекс правовых, организационно-управленческих социально-психологических, режимных, технических, профилактических и пропагандистских мер, в том числе:

- защиту законных прав и интересов банка как субъекта экономической деятельности;
- сбор, анализ, оценку и прогнозирование данных, характеризующих ситуационную обстановку вокруг банка и в нем самом;
- изучение партнеров, клиентов и конкурентов;
- своевременное выявление возможного интереса к банку и его сотрудникам со стороны лиц, представляющих источник потенциальных угроз безопасности;
- недопущение проникновения в банк представителей структур экономического шпионажа, организационной преступности и лиц с противоправными намерениями;
- противодействие техническому проникновению в банк в преступных целях;
- предупреждение и пресечение возможной противоправной и иной наносящей ущерб деятельности сотрудников банка;
- защиту сотрудников от насильственных посягательств;
- охрану финансовых и материальных ценностей и сведений, составляющих коммерческую тайну;
- получение необходимой информации для выработки руководством банка оптимальных управленческих решений по вопросам стратегии и тактики финансовой деятельности;

- физическую и техническую охрану зданий, сооружений, территории и транспортных средств;
- формирование в средствах массовой информации, у партнеров и клиентуры благоприятного мнения о банке, способствующего его деятельности;
- создание условий для возмещения материального и морального ущерба, нанесенного банку и его сотрудникам неправомерными действиями организаций и отдельных лиц;
- контроль за эффективностью функционирования системы безопасности.

Сложность задачи обеспечения безопасности в том, сможет ли руководство банка отстоять независимость в принятии решений и обеспечить условия нормальной деятельности, оградив банк от различных дестабилизирующих факторов и противоправных притязаний.

Наиболее опасное время для руководства банка - период финансовых затруднений, когда множатся негативные ситуации. Криминальные группы, имеющие интерес к являющимся клиентами банка определенным предприятиям или организациям, пытаются силовыми способами заставить в приоритетном порядке удовлетворять именно их экономические интересы и решать возникающие финансовые проблемы или навязать свою помощь.

Одной из наиболее сложных проблем, с которой сталкивается руководство и службы безопасности банка, - это противоправные действия клиентов, связанные с получением банковских кредитов и их невозвратом. Широко практикуется предоставление заемщиками в банк ложных сведений о своем финансовом и имущественно положении. Имеют место факты создания фиктивных коммерческих структур, которые сразу после получения кредитов прекращают свое существование, а их руководство скрывается. Участились случаи, когда вполне кредитоспособные заемщики под различными предлогами уклоняются от выполнения своих долговых обязательств. К сожалению, в число таких партнеров попадают и достаточно известные финансово-коммерческие структуры. Достаточно известны случаи всевозможных злоупотреблений различных категорий руководителей и сотрудников таких структур, поэтому заслуживают самого серьезного внимания вопросы создания и совершенствования способов физической и экономической защищенности банковской системы.

Наиболее распространенный способ выявления источника опасностей - это анализ всей системы оборота документов внутри банка или фирмы (бухгалтерская отчетность, приказы, распоряжения, сведения о работающих, проекты, инвестиционные программы и т.д.). До-

ступ к этой информации должен быть сведен к минимуму. Каждый работник имеет право знать только ту часть информации, которая ему необходима. Более того, руководству следует проверять, действительно ли та или иная информация необходима данному сотруднику.

Конечно, лучше всего исключить сам источник опасности. К числу таких мероприятий относятся: специальная защита всех носителей информации, составляющей коммерческую тайну, и мест их хранения, целенаправленное обучение сотрудников, имеющих доступ к важным документам, элементарным приемам защиты информации; введение системы доступа к работе со служебными материалами, для того чтобы исключить ненужное расширение круга лиц, которые бы могли ознакомиться с рабочими документами банка или фирмы.

Опыт работы служб безопасности банков и фирм зарубежных стран свидетельствует о первостепенной важности проверки лиц, поступающих на работу в банк, а не на организацию тотальной проверки всех работающих сотрудников.

Все эти методы весьма не лишние в условиях, когда, согласно исследованию специалистов США, в среднем в банке примерно 25% - это честные люди, 25% ожидают удобного случая, чтобы совершить правонарушение, и 50% действуют в зависимости от обстоятельств.

Накопленный опыт в России и за рубежом свидетельствует о важности функционирования в крупных банках и компаниях системы обеспечения безопасности, в центре которой стоит служба защиты экономических интересов.

Простая фиксация потенциальных и фактических потерь в результате различных противоправных действий заставляет определяться в уровне организации и оснащенности специальных функциональных служб банков и финансовых институтов. В условиях рыночных отношений экономическая оценка ущерба сопоставляется с необходимыми затратами на обеспечения безопасности. Выполняемые расчеты по фактическим данным или использование метода экспертных оценок дают логически одинаково воспринимаемые результаты - удовлетворительное решение предполагает превышение расходов на превентивные меры над возможными потерями.

В США, например, на содержание подразделений безопасности финансово-коммерческих структур расходуется ежегодно около пяти млрд долл., а прямая выгода от их работы в виде прибыли и не понесенных убытков оценивается на сумму, превышающую вышеупомянутую, примерно в 100 раз. Аналогичная ситуация складывается в странах Западной Европы и Японии.

В решении практических задач участвуют служба собственной

безопасности, государственные правоохранительные органы и иные структуры, деятельность которых направлена на предотвращение возможного нарушения нормального функционирования хозяйственной структуры. Организация и исполнение функций службы собственной безопасности возлагаются на специально создаваемое подразделение, работники которого могут быть штатными специально подготовленными сотрудниками банка. Численное соотношение персонала банка и сотрудников подразделения безопасности определяется в зависимости от обстановки и предполагаемого объема работы. Структура подразделения безопасности формируется в соответствии с целями комплексного решения поставленных задач на основе применения взаимосвязанных тактических приемов подготовки и проведения мероприятий по обеспечению безопасности. Подразделение безопасности для реализации возложенных на него задач оснащается необходимыми техническими, материальными и финансовыми средствами. Персонал этого подразделения обязан иметь общую и специальную подготовку, периодически переподготавливаться по вопросам обеспечения безопасности, уметь принимать самостоятельные решения и действовать в соответствии с обстановкой при возникновении критических ситуаций.

В необходимых случаях на основе координации и взаимодействия используются силы и средства государственных правоохранительных органов и подразделений безопасности других государственных и негосударственных объектов, частных детективных и охранных агентств и служб.

Если служба безопасности учреждается в качестве структурного подразделения банка, то она действует в соответствии с уставом, согласованным с органами внутренних дел. Банки не могут использовать свои службы безопасности для противодействия правоохранительным органам, налоговой службе и другим контролирующим органам, действующим в соответствии с законодательством в пределах своей компетенции.

Обособленные охранно-сыскные подразделения вправе заниматься только обеспечением безопасности своей организации, что может включать меры по сохранению имущества, защите жизни и здоровья его руководителей и других работников, а также по изучению конъюнктуры рынка, сбору информации для деловых переговоров, выявлению некредитоспособности или ненадежности деловых партнеров, установлению обстоятельств недобросовестной конкуренции, разглашению коммерческой тайны.

Задачи по развитию тесным образом переплетаются с задачами по обеспечению безопасности любого хозяйствующего субъекта, в том

числе банка. Они включают физическую, юридическую и информационную защищенность. Методы их решения организационно отличаются, но исходят из главного — создания оперативно-технических основ реагирования на потенциальные угрозы нанесения вреда. Во всех функциональных направлениях деятельности должны сохраняться ответственность и единый взгляд па координацию и взаимодействие, хотя принимаемые решения и выполняемые операции различны.

В условиях соперничества и конкуренции, использования разнообразных технических средств важными остаются два принципиальных направления организационно-управленческого характера:

- создание комплексной режимно-охранной системы безопасности банка
- требовательный подход к подбору, проверке, расстановке, обучению и переподготовке кадров с целью поддержания высокого их профессионального уровня.

Предпосылки и направления реформирования
бюджетного процесса

Абдуллаева Ш. Г. , ст. преп. ИФ ДГУ,
соискатель кафедры «Финансы и страхование»

С начала 2000-х гг. в общественном (государственном и муниципальном) секторе, как раньше было в политике и экономике, началась подготовка и реализация основных фундаментальных реформ, из которых в результате соревнования и обсуждения различных подходов, а также накопления практического опыта постепенно создаются «базовые конструкции» принципиально новой организации государственного управления на ближайшие десятилетия.

В центре реформирования общественного сектора находится система управления общественными финансами. В 2001-2008 гг. в ней происходил, происходит и будет происходить процесс перехода от теории «управление затратами» к теории «управление результатами» (табл.1).

Развитие управления общественными финансами

Таблица 1.

Управление затратами (1991-2000 гг.)	2001 – 2008 гг.	Управление результатами (с 2008 г.)
---	-----------------	--

1. сбалансированность бюджета; 2. денежное исполнение; 3. казначейство; 4. целевое использование средств в соответствии с планом; 5. методика распределения финансовой помощи.	Период реформирования	1. разделение уровней бюджетной системы; 2. среднесрочное планирование; 3. бюджетирование по целям и результатам; 4. реорганизация бюджетных учреждений; 5. учет и отчетность по международным стандартам.
--	-----------------------	--

Результаты, достигнутые в рамках «управления затратами», сегодня воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. Однако еще 6-7 лет назад ни одного из них не было, и выйти из практически постоянного финансового кризиса 1990-х годов было весьма непросто. Восстановление управляемости затратами, налогового-бюджетной (фискальной) дисциплины — важнейшая предпосылка и необходимое условие для перехода к новой модели управления общественными финансами.

Этот процесс уже давно идет в развитых странах, в 1990-е годы начался он в бывших социалистических странах, в том числе в ряде стран СНГ. Из него можно извлечь как минимум три основных урока.

Урок первый. Эффективная система управления общественными финансами — важнейший фактор современного устойчивого экономического роста. В этом смысле бюджетные реформы неизбежны, и откладывать их — значит, неявно соглашаться с нарастающим отставанием от международного экономического развития и снижением конкурентоспособности страны.

Урок второй. Реформы общественных финансов особенно сложны и болезненны, поскольку, с одной стороны, совмещают в себе объект и субъект преобразования, а с другой — затрагивают практически весь спектр политических, экономических и социальных интересов и ограничений. Результаты этих реформ могут быть получены не ранее чем через несколько лет, это и десятилетий последовательной и постоянной работы. Поэтому здесь исключительно важно иметь четкую долгосрочную стратегию преобразований, избегать крайностей, не отказываться, несмотря на все трудности переходного этапа, от уже

начатых или планируемых преобразований.

Урок третий. Проводя бюджетные реформы, ни в коем случае нельзя подвергать риску достигнутый уровень «управления затратами», включая сбалансированность бюджетов и общую бюджетную дисциплину. Без этого условия любые бюджетные реформы теряют смысл и даже ухудшают исходную ситуацию.

Исходное (на начало 2000-х годов) состояние управления общественными финансами и бюджетами характеризовалось глубокими внутренними противоречиями.

Основными из них являются:

- формальная централизация — неформальная автономия;
- неопределенность бюджетных полномочий — неопределенность бюджетной ответственности;
- детальность планирования — медлительность и неповоротливость исполнения и отчетности;
- контроль над соответствием факта плану — несоответствие плана целям и результатам;
- недостаток финансирования — избыток персонала и ресурсов;
- мягкие бюджетные ограничения — бюджетная рента.¹⁵

В настоящее время управление общественными финансами без четких правил, полномочий и ответственности, характеризуется высокой централизацией. Однако на практике складывается неформальная автономия.

Недостаток нормативно установленных бюджетных полномочий неизбежно ведет к недостатку бюджетной ответственности. Вся контрольная работа ориентируется на проверку соответствия отчета плану, но реально зачастую неизвестно, на каком основании и с какой целью те или иные расходы вообще попали в бюджет. Все жалуются на отсутствие денег, но в то же время на всех уровнях бюджетной системы и внутри бюджетных учреждений очевиден избыток натуральных ресурсов — людских, потребляемых коммунальных услуг, помещений и т. д.

В целом вся бюджетная система функционирует в режиме «мягких бюджетных ограничений». Это означает, что если в результате эффективного управления бюджетными средствами образуются дополнительные ресурсы, то, с высокой вероятностью, они будут изъяты. В то же время, если в результате субъективных факторов министества, бюджетные учреждения, органы власти попадут в финансо-

¹⁵ Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001 – 2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами// Финансы, №9, 2005, стр. 5.

вый кризис, то им предоставят дополнительные средства. В такой «системе» неизбежно и объективно возникает заинтересованность не в обеспечении результативности использования бюджетных средств, а в формировании и сохранении контроля над финансовыми потоками.

Теоретически есть два способа преодоления этих системных недостатков.

Первый способ — «наведение порядка», усиление внешнего контроля за соблюдением действующих правил и инструкций. Его результат очевиден — либо полная остановка функционирования бюджетной системы, поскольку большая часть действующих требований невыполнима или нерациональна, либо, что более вероятно, дальнейшее усиление неформальной автономии вплоть до полного исчезновения сколько-нибудь достоверной информации о реально происходящих процессах.

Второй, единственно реальный, способ — «оптимальная децентрализация» управления общественными финансами, который подразумевает создание устойчивой заинтересованности и стимулов всех участников в достижении конкретных, измеримых, общественно значимых результатов. Бюджетная система должна быть единой, с точки зрения выполнения общепризнанных принципов и правил. Но управление бюджетными средствами должно быть децентрализовано, т. е. осуществляться самостоятельными и в определенной степени конкурирующими друг с другом администраторами бюджетных средств разных типов (органами власти, министерствами, учреждениями), вынужденными постоянно доказывать, что именно они обеспечивают наиболее прозрачное и эффективное использование средств налогоплательщиков для производства общественных услуг.

Для создания полномочных и ответственных администраторов бюджетных средств необходимо провести децентрализацию управления общественными финансами на трех уровнях.

Первый — макроуровень — это разграничение бюджетных полномочий (прав, обязанностей, ресурсов) между уровнями бюджетной системы: федеральными, региональными и местными органами публичной власти, т. е. реформа межбюджетных отношений.

Второй — мезоуровень — разграничение (на каждом уровне бюджетной системы) бюджетных полномочий между высшим органом исполнительной власти (правительством, администрацией), финансовым органом и «линейными» органами исполнительной власти (министерствами, ведомствами), т. е. реформа бюджетного процесса.

Третий — микроуровень — разграничение бюджетных полномочий внутри каждого органа исполнительной власти, между мини-

стерством, подведомственными ему службами и агентствами, государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями, непосредственно предоставляющими бюджетные услуги, т. е. реформа бюджетной сети.¹⁶

Для эффективного проведения бюджетной реформы и закрепления ее достижений требуется соответствующая законодательная база. В тех случаях, когда процесс реализуется только на уровне исполнительной власти, в дальнейшем возникают существенные задержки и даже остановки в реализации реформ. Внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, означает, с одной стороны, повышение степени свободы министерств и ведомств распоряжаться средствами, а с другой — усиление их ответственности. Основной акцент смещается с внешнего контроля на внутренний — на уровень министерств и ведомств.

Некоторые страны, прежде чем начинать всеобъемлющее внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, реализовывали отдельные пилотные проекты на уровне одного или нескольких министерств. После этого программный подход с учетом выявленных проблем и соответствующих корректировок получал распространение на остальные министерства и ведомства. В 2005 г. распоряжением Правительства России (от 12 апреля 2005 г.) на основе данных эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результат, было распределено между главными распорядителями средств на конкурсной основе 180 млн. руб., или 0,006% всех расходов федерального бюджета на 2005 год.

Переход к методам бюджетирования, ориентированного на результат, часто сопровождается другими реформами: административной (выделением функциональных агентств и служб), системы учета и отчетности в государственном секторе (переходом от кассового метода учета к методу начисления). Часто при этом создаются координирующие структуры на высшем уровне исполнительной власти.

Для контроля за реализацией программ в структуре каждого органа исполнительной власти создается должность ответственного за внутренний учет (например, на уровне заместителя министра). Этот специалист (или группа специалистов) может назначаться как парламентом, так и Минфином или правительством и подчиняться напря-

¹⁶ Афанасьев Мст., Криворогов И. бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы// Вопросы экономики, №11, 2005, стр. 17.

мую руководителю данного органа исполнительной власти, хотя финансирование его будет осуществляться не за счет министерства.

При подготовке ежегодного отчета о реализации программ министерства на основе сравнения фактических значений показателей с целевыми ориентирами должны, как правило, объяснять причины полученных расхождений. Также они должны представлять план дальнейших действий по обоснованию недостигнутых целей, рассчитывать план и бюджет на следующий год с учетом фактических результатов, оценивать качество используемой в отчете информации.

Минфином России в сентябре 2005 г. был опубликован доклад «Бюджетная политика 2006-2008 годов», в котором приведены основные итоги первого этапа бюджетной реформы. К числу таких итогов можно отнести следующие: принятие трехлетнего перспективного финансового плана, разделение действующих и принимаемых бюджетных обязательств государством, формирование докладов распорядителей средств о результатах деятельности, структурированной по бюджетным программам. В законе о федеральном бюджете на 2005 год только по трем программам и подпрограммам выделены расходы, связанные с управлением федеральными целевыми программами. Например, по подпрограмме "Железнодорожный транспорт" эти расходы в 2005 г. составили около 22 млн. руб., по подпрограмме «Государственные жилищные сертификаты на 2004-2010 гг.» — примерно 52 млн. руб. Дагестану на реализацию Федеральных целевых программ в 2005 году выделено 1 594,6 млн. руб.. Это такие программы как «Модернизация транспортной системы», «Жилище», «Социальное развитие села до 2010 года», «Федеральная программа развития образования», «Сейсмобезопасность территории России», «Энергоэффективная экономика» на 2002 – 2005 годы и на перспективу до 2010 года.¹⁷ Почти к каждой целевая программа включает подпрограмму. Например, программа «Жилище», являющаяся одной из самых амбициозных, включает три подпрограммы.

Отметим, что доклады распорядителей бюджетных средств о результатах деятельности не имеют статуса закона и являются скорее приложением к сметным расходам, которые утверждаются в составе закона о федеральном бюджете. Однако именно в них отражены цели и задачи распорядителей бюджетных средств с увязкой их бюджетного финансирования. Вот почему одной из очередных задач бюджетной

¹⁷ Источник: Информация по кассовому обслуживанию исполнения республиканского бюджета Республики Дагестан Управлением ФК по РД.//Даг. правда, 7 дек. 2005.

реформы должно быть повышение статуса докладов распорядителей бюджетных средств (возможно, через внедрение программной классификации бюджета) для усиления их ответственности за качество информации в докладах, а также за исполнение бюджетных программ.

В настоящее время уже создана основа для проведения очередного этапа бюджетной реформы, который заключается в следующем. На основе информации докладов об основных результатах деятельности, а также федерального бюджета в разрезе действующих и принимаемых обязательств проводится комплексный анализ эффективности расходов федерального бюджета. В ходе такой работы предстоит оценить эффективность и стоимость предоставляемых распорядителями средств бюджетных услуг, а также определить потребности в них. Чтобы исключить влияние распорядителей средств на результаты, целесообразно обеспечить независимость проведения такой оценки, а также прозрачность и доступность к полученным результатам. Понятие «бюджетная услуга» (или просто «услуга», оплаченная из общественных фондов) в данном случае должно отличаться от традиционного российского понимания услуги, так как сама идея и модель бюджетирования, ориентированного на результат, относится к корпоративной теории и практике управления корпоративными финансами.

В России до недавних пор не было принято говорить об услугах, оказываемых государством. Скорее наоборот: общество осуществляло свою деятельность для государства, в рамках государства и в целях государства. В тех же случаях, когда обществу необходимо получить некую услугу со стороны государства, оно наталкивается на значительные административные барьеры и высокие транзакционные издержки. Простейшие примеры: трудности при получении компаниями лицензий и разрешений на ведение какой-либо деятельности или частными лицами при получении разрешительных документов. Нередко в отношениях между государством и обществом присутствуют признаки контракта: государство оказывает конкретные услуги гражданину, за которые он платит деньги в виде пошлины (например, за получение документа). В этом случае возникает связь между оказанными услугами и платой за них.

С другой стороны, государством предоставляются общественные услуги (например, уборка или освещение улиц), за которые население платит обезличенные налоги. Соответственно должна возникать и ответственность сторон контракта, однако на практике этого не происходит из-за нарушений обязательств государством по качественному и своевременному предоставлению услуг (несмотря на их оплату или даже предоплату в полном объеме).

Итогом проведения этой работы должно быть составление перечня наиболее эффективных и отобранных на конкурсной основе бюджетных целевых программ, включающих конкретные и обоснованные бюджетные услуги, которые должны быть профинансированы из бюджетных средств, например, в 2007 г. При этом может быть выявлено, что часть бюджетных услуг и соответственно бюджетных программ окажется невостребованной по той или иной причине, например, из-за их неэффективности, что потребует разработки соответствующих мероприятий.

В 2005 г. президентом России представлена программа развития здравоохранения и образования, агропромышленного сектора и жилищной сферы, а также одобрено несколькими месяцами ранее решение правительства России о создании Инвестиционного фонда. Это предполагает существенное увеличение государственных расходов на достижение этих целей, начиная с 2006 г. Однако с повышением заработной платы работников, например, сфер здравоохранения и образования, качество предоставляемых бюджетными учреждениями услуг может и не повыситься. Не вполне чётко прописаны также процедуры и механизмы реализации этих государственных проектов, которые, возможно, выйдут за рамки бюджетного процесса.

Кроме задачи повышения благосостояния населения, следует также обозначить и другие, не менее актуальные цели данных государственных проектов. Более того, важно определить результаты, которые государство ожидает получать от их реализации каждый год, то есть вполне определенно увязать увеличение государственных расходов с повышением качества предоставляемых государством бюджетных услуг.

Таким образом, необходимо в полной мере применить для данных проектов методы бюджетирования, ориентированного на результат, включая проведение аудита эффективности проектов на всех этапах их подготовки и реализации. В противном случае может сформироваться дорогостоящая и малоэффективная система по освоению бюджетных ресурсов.

Конкретные направления реформы бюджетного процесса в РФ

Сегодня совершенно очевидно, что любые предпринимаемые структурные изменения бюджетного процесса упрутся в сложную и громоздкую систему бюджетных учреждений, то есть учреждений, финансируемых из федерального бюджета. Тем не менее, в последние годы делались некоторые шаги на пути реформирования бюджетного сектора. Это, например, программа экономии государственных расхо-

дов, вызвавшая много споров и критики, но, давшая позитивные результаты, в том числе заставившая задуматься о многих существующих в бюджетном секторе проблемах.

Руководствуясь позитивными моментами, происходившими в экономике страны в конце 90-х — начале 2000-х гг., Минфин России подготовил Концепцию реформы бюджетной сферы, которая призвана изменить процесс формирования бюджета. В конце сентября 2003 г. Правительство одобрило принципы и подходы к реструктуризации бюджетного сектора, предложенные Минфином России, а также приняло распоряжение, предписывающее всем федеральным органам готовить соответствующие нормативные документы.

Итогами законотворческой деятельности явились: внесение изменений в Бюджетный кодекс в части образования Стабилизационного фонда, а также принятие изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы в части разграничения полномочий и реформы межбюджетных отношений. Всё это дало возможность начать работу по совершенствованию бюджетного процесса уже в 2004 г.

Суть нового подхода проста и очевидна: не расходы ради расходов, а расходы ради достижения конкретных результатов в тех сферах, где государство является более эффективным, чем рыночный сектор. Для достижения этой цели необходимо было решить четырех основных задачи.

Первая задача — оптимизация сети бюджетных учреждений, что возможно сделать уже в условиях действующего законодательства. По поручению Правительства Российской Федерации Минфин России подготовил приказ, касающийся проведения мониторинга бюджетной сети в 2004 г. и определяющий план работы в 2004-05 гг. главным распорядителям бюджетных средств.

Вторую и третью задачи можно объединить в одну группу — это реорганизация бюджетных учреждений и внедрение новых форм финансирования. Эта задача, безусловно, более сложная, диктует необходимость внесения изменений в действующее, включая и бюджетное законодательство.

Четвертая задача — разработка и использование методов финансирования, ориентированных на результат.

Нынешний бюджетно-правовой статус бюджетных учреждений не позволяет рассчитывать на сколько-нибудь эффективное предоставление бюджетных услуг из-за наличия глубинных внутренних противоречий между:

- субсидиарной ответственностью государства — неконтролируемостью «внебюджетных» обязательств бюджетных учреждений;

- формально равным правовым статусом — реально различным финансово-экономическим статусом бюджетных учреждений;
 - умеренным недофинансированием «в среднем» — недопустимо низким бюджетным финансированием в одних случаях и наличием значительных внебюджетных средств — в других;
- формальной бесплатностью и общедоступностью — реальной платностью и избирательностью предоставления бюджетных услуг;
- «жестким» сметным финансированием — «мягким» использованием внебюджетных доходов;
 - ограниченностью формальных полномочий — неограниченностью неформальных возможностей бюджетных учреждений.¹⁸

Реорганизация бюджетных учреждений

Таблица 2.

Бюджетные учреждения	Автономные учреждения, автономные некоммерческие организации
• входят в реестр получателей бюджетных средств; • смета расходов; • лицевой счет и ЛБО; • субсидиарная ответственность; внебюджетные средства — доходы бюджета; • административный контроль затрат	• не входят в реестр получателей бюджетных средств; • субсидия, оплата услуг; • банковский счет; • отсутствие субсидиарной ответственности; • внебюджетные средства — собственные доходы; • общественный контроль результатов

Источник: Бюджетная реформа 2001 – 2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами// Финансы, №9, 2005, стр. 11.

Для одних организаций (вузы, клиники, отдельные школы) нынешний статус бюджетных учреждений слишком жесток, вынуждая их функционировать в неформальном режиме, для других (органы охраны правопорядка, воинские части) слишком «мягок», отвлекая их на деятельность, не связанную с основными функциями.

В соответствии с одобренными Правительством Российской Федерации в октябре 2003 г. «Принципами реструктуризации бюджетного сектора» четко разделяются бюджетные учреждения и организа-

¹⁸ Голикова Т.А. Основные направления реструктуризации бюджетного сектора и совершенствования бюджетного процесса.// Финансы, №2, 2004г.

ции других организационно-правовых форм (автономные учреждения, автономные некоммерческие организации), предоставляющие бюджетные услуги) (табл. 2).

Готовя Концепцию реформы бюджетной сети, Минфин провел анализ состояния бюджетной сети в 2003 г. Самые предварительные данные этого анализа свидетельствуют о том, что в этой сфере существуют достаточно серьезные резервы экономии, но не это главное. Самое главное — громоздкая сеть не позволяет осуществлять сколько-нибудь серьезные преобразования, о чем уже упоминалось выше.

Реформа бюджетной сети предусматривает увязанные по содержанию и срокам меры двух типов.

Во-первых, предлагается ужесточить для бюджетных учреждений режим использования бюджетных средств: все внебюджетные доходы должны планироваться в составе бюджета и использоваться только через единую смету, лимиты бюджетных обязательств и лицевой счет в казначействе. При этом может быть установлен порядок, при котором в смету учреждения «автоматически» включается часть его доходов от предоставления платных или частично платных услуг.

Нужно исходить из того, что в этом статусе должно остаться значительно меньшее количество учреждений, чем сейчас. Некоторые из них должны быть объединены, перепрофилированы или переданы в ведение других органов исполнительной власти (в том числе — других уровней).

В 2003 г. в соответствии с законом о бюджете администрирование осуществляли 94 главных распорядителя средств федерального бюджета, 2840 распорядителей средств федерального бюджета. Из числа последних — 337 не являются распорядителями, находящимися в ведении главных распорядителей. Из них 225 — это распорядители, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации. По сути, это органы исполнительной власти субъектов РФ, которым при этом не делегированы федеральные полномочия, а они исполняются, поскольку у соответствующих федеральных органов исполнительной власти отсутствуют территориальные органы, которые могли бы осуществлять полномочия федерального органа на территориях соответствующих субъектов РФ. При этом органы исполнительной власти субъектов Федерации не несут никакой ответственности за те полномочия, которые им переданы в части обслуживания получателей бюджетных средств, находящихся на территории субъектов РФ. Наиболее ярко представлена эта картина в таких федеральных органах, как Министерство сельского хозяйства, Министерство труда и социального развития и Министерство образования.

Из 44,7 тысяч получателей средств федерального бюджета в 2003 г. 7,7 тысяч распорядителей, т.е. почти 1/5, получали средства федерального бюджета не через структуры федеральных органов исполнительной власти, а через некие иные структуры, не подведомственные главным распорядителям. Причем, это — не только органы исполнительной власти субъектов РФ или местного самоуправления. В Минфине считают, что эта ситуация абсолютно не приемлема.

Здесь представляются возможным два выхода: либо этим структурам должны быть делегированы полномочия, что нецелесообразно, поскольку субсидиарная ответственность по-прежнему остается на федеральном бюджете, либо в пределах административных расходов, имеющихся сегодня у главных распорядителей, должны быть созданы соответствующие территориальные структуры. Но и эта ситуация на самом деле не спасает, поскольку многие из территориальных органов федеральных органов исполнительной власти сегодня финансируются из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Кроме того, в структуре большинства федеральных органов исполнительной власти имеются дома отдыха, больницы, поликлиники, детские сады и т.д., т.е. учреждения, которые согласно разграничению полномочий должны быть переданы в субъекты Федерации. Эти шаги уже намечены в рамках деятельности Комиссии по оптимизации государственных расходов, а соответствующим распоряжением Правительства ответственным федеральным органам, в числе которых Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство культуры и т.д., предписано внести соответствующие предложения о том, какие из учреждений по этим сферам деятельности, находятся в ведении главных распорядителей, останутся финансируемыми из федерального бюджета, а какие будут переданы в ведение субъектов Федерации.

Таким образом, на сегодняшний день в бюджетной сфере, финансируемой из федерального бюджета, существуют значительные вертикальные диспропорции. Предполагается, что большая часть из них будет ликвидирована после проведения работы по разграничению полномочий.

Помимо вертикальных имеются и горизонтальные диспропорции. На сегодняшний день 35% учреждений образования, которые финансируются из федерального бюджета, не находятся в ведении Министерства образования. 75% больниц, поликлиник, домов отдыха и санаториев также находятся не в ведении Министерства здравоохранения. Конечно, в некоторых случаях это необходимо, но ситуация в таком состоянии не должна оставаться в неприкосновенном виде. Безусловно, некоторые федеральные органы сохранят за собой такие

учреждения. Однако необходимо провести инвентаризацию этой сети, предпринять все возможные шаги и принять необходимые решения для того, чтобы система стала более управляемой, чем сейчас.

20% получателей средств федерального бюджета на сегодняшний день — это учреждения, которые подведомственны более чем трем распорядителям бюджетных средств. В основном это относится к силовым министерствам. Несмотря на то, что эту сферу сложнее реформировать, она не такая мобильная, как, например, социальная сфера, тем не менее, по нашему мнению, и здесь есть резервы для оптимизации управления расходами.

Необходимо обратить внимание на еще одну проблему — внебюджетные средства главных распорядителей средств федерального бюджета. В большинстве ведомств можно найти учреждения, которые на сегодняшний день вовсе не получают средств из федерального бюджета, но при этом федеральный бюджет в полном объеме несет субсидиарную ответственность по их обязательствам. Сегодня для их реорганизации нет правовой базы, однако, само выявление таких учреждений — существенный шаг в подготовке реформы бюджетного сектора.

Задачу по оптимизации бюджетной сети правительство предлагает решать следующим образом. Во-первых, в 2004 г. организована работа по передаче непрофильных учреждений в ведение субъектов Федерации. В первую очередь это коснется ПТУ, техникумов, музеев и других учреждений, которые будут разделены на две части: примерно 30% ПТУ и техникумов должны будут остаться на федеральном бюджете, 70% должны быть переданы в ведение субъектов РФ, поскольку эти учреждения, как правило, обслуживают региональные рынки труда.

Во-вторых, по ряду ведомств и функций этих ведомств предстоит сделать выбор — либо создать территориальные органы в рамках имеющихся административных расходов, либо делегировать полномочия. Необходимо сворачивать практику, при которой средства федерального бюджета, по сути, передаются в управление властям других уровней.

В-третьих, главным распорядителям средств федерального бюджета предстоит предпринять технические меры — укрупнение, переподчинение и выявление организаций, готовых к реорганизации в другие организационно-правовые формы.

Тем не менее, оптимизация бюджетной сети не решит основной проблемы — неопределенности и внутренней противоречивости нынешнего статуса бюджетных учреждений. С одной стороны, госу-

дарство несет субсидиарную ответственность по их обязательствам и должно включать в доходы и расходы бюджета их внебюджетные средства, с другой, бюджетные учреждения, практически без ограничений, распоряжаются внебюджетными средствами, имея «параллельную» смету. В результате одни из них оказываются сверхобеспеченными, так как главные распорядители не корректируют сметы в зависимости от объема средств, зарабатываемых бюджетными учреждениями, находящимися в их ведении, другие — практически неспособными, из-за недостатка чисто бюджетного финансирования, к выполнению своих функций. При этом для одних режим бюджетного учреждения — очень мягкий, для других — слишком жесткий.

Для решения этой проблемы предполагается сохранить статус бюджетных учреждений только за теми, которые действительно нуждаются в административном контроле и сметном финансировании. Эти учреждения в полном объеме должны остаться в реестре бюджетополучателей, который ведет Главное управление федерального казначейства Минфина России. По обязательствам этих учреждений государство в полном объеме будет нести субсидиарную ответственность, но при этом внебюджетные доходы этих учреждений должны в полном объеме зачисляться в неналоговые доходы федерального бюджета, а финансирование осуществляться в общеустановленном порядке.

Большинство же бюджетных учреждений со временем должно быть преобразовано в организации других организационно-правовых форм, которые не будут входить в реестр получателей бюджетных средств. Это не значит, что они будут лишены бюджетного финансирования — государство будет оплачивать предоставляемые ими услуги, но не будет нести по обязательствам этих организаций субсидиарной ответственности.

Отдельные учреждения могут быть преобразованы в хозяйственные общества и приватизированы. Однако основной формой реорганизации должно стать преобразование либо в специализированные государственные и муниципальные некоммерческие организации, либо в государственные и муниципальные автономные некоммерческие организации. Общим для этих организационно-правовых форм является то, что они ориентированы на предоставление услуг, полностью или частично оплачиваемых бюджетом, — будучи при этом самостоятельными в своей финансово-хозяйственной деятельности, в том числе — при определении штатного расписания и формы оплаты труда. Различия — в степени их самостоятельности. Для специализированной организации участие в предоставлении услуг является обязательным, задания по ним доводятся соответствующим главным распорядителям,

которые и предоставляют финансирование «одной строкой» по укрупненным нормативам в расчете на одного потребителя, услугу и т.д. По сути, государство гарантирует определенный уровень бюджетного финансирования такой организации. Автономная организация лишена таких гарантий, но у нее есть существенное преимущество — предполагается, что она получит в собственность движимое имущество и не будет иметь ограничений по стоимости услуг, которые будут предоставляться на конкурсной основе.

Для реализации этой задачи, как упоминалось выше, должен быть принят соответствующий закон. Что касается Министерства финансов Российской Федерации, то его основная задача — внесение изменений в бюджетное законодательство, в первую очередь в Бюджетный кодекс, с точки зрения, правильной организации бюджетного процесса и предусмотрения соответствующих форм предоставления государственной поддержки либо в форме оплаты услуг, либо в форме предоставления субсидий этим организациям.

Предполагается, что работа должна строиться таким образом, чтобы осуществлялся постепенный переход к новому методу бюджетного планирования — бюджетированию, ориентированному на результаты.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Исмаилова А.М. — методист каф. юр. дисц.

Динамичное внедрение новейших электронных систем и коммуникационных средств в различные сферы жизни современного общества привело не только к развитию положительных тенденций и явлений, но и обозначило целый ряд проблем негативного характера. В частности, весьма серьезную угрозу для общества представляют деяния, связанные с нарушением общественных отношений в сфере изготовления, использования, распространения и защиты компьютерной информации, т.е. информации, содержащейся на машинном носителе, в электронно-вычислительной машине (ЭВМ), системе ЭВМ или их сети. По оценкам ряда специалистов средний экономический ущерб только от одного такого преступления в США составляет 450 тыс. долларов. Ежегодные же потери оцениваются: в США — 100 млрд. долларов; в Великобритании - 4,45 млрд. долларов; в странах Западной Европы - 30 млрд. долларов. При этом объемы ущерба стремительно

растут, порою достигая 430% в год¹⁹.

Мировая история хранит немало ярких примеров преступного использования возможностей и средств электронной техники. Так, в Германии офицер бундесвера заложил в ЭВМ список несуществующих солдат, а их жалование перевел на свой тайный счет, заработав таким способом более полумиллиона марок. В США консультант по автоматизации банковских расчетов расшифровал код, управляющий системой одного из Лос-анжелесских банков, и ввел команду ЭВМ на перевод 10,2 млн. долларов на свой текущий счет. Аналогичному «компьютерному ограблению» подвергся крупнейший банк в Далласе (США). Преступники, расшифровав код электронной системы банковских операций, перевели свыше 70 млн. долларов в банки княжества Лихтенштейн. Подобные проявления преступной деятельности имели место и в нашей стране. В 1979 году в Вильнюсе с помощью компьютера было похищено около 80 тыс. рублей, что в тот период времени составляло весьма значительную сумму денег. В 1991 году преступники, используя ЭВМ, совершили хищение 125,5 тыс. долларов из Внешэкономбанка. В 1993 году пресечена попытка «компьютерного хищения» из Центрального Банка России на сумму более 68 млрд. рублей, а в следующем, 1994 году, правоохранные органы зафиксировали факт «компьютерного хищения» валютных средств из Инкомбанка. Наконец, широко известен случай неудавшегося покушения на хищение 2,8 млн. долларов из английского «Сити-банка», совершенного с помощью компьютера молодым российским инженером в 1995 году.

В последние годы правоохранные органы столкнулись с новой проблемой - резким увеличением числа поддельных магнитных кредитных карточек для электронных расчетов. В настоящее время только по Москве с помощью таких карточек за один раз похищается порядка 300 тыс. долларов.

Повышенной степенью опасности характеризуются компьютерные преступления, причиняющие или создающие угрозу причинения вреда отношениям безопасности общества и государства. История развития компьютерной преступности хранит немало примеров, когда виновные незаконно внедрялись в автоматизированные банки данных (АБД), обслуживающие системы национальной обороны, космонавтики, атомной энергетики, транспортного управления и т.п. Так, широкую огласку получило дело семерых американцев, сумевших проник-

¹⁹ Компьютерные преступления. Учебное пособие / Под ред. В.А. Миная и Е.В. Токарева. М., Академия МВД России, 1995. С.13.

нуть в АБД, обслуживающий ядерный центр в Лос-Аламосе, крупнейший ракетный центр и другие, жизненно важные объекты США. В другом случае группе молодых людей из ФРГ удалось подключиться к сверхсекретной сети, связывающей американское Агентство по аэронавтике и исследованию космического пространства (НАСА) с аналогичными организациями Великобритании, Франции и Японии. В результате виновные получили доступ к созданной НАСА глобальной компьютерной сети под кодовым названием «СПЭН». Эта сеть соединяла более 2,5 тыс. крупных ЭВМ, используемых в различных центрах по проблемам ядерной физики, молекулярной биологии, аэрокосмических исследований. В бывшем СССР одним из ярких примеров можно привести умышленное нарушение работы автоматизированной системы управления (АСУ) реакторов Игналинской атомной электростанции, совершенное в 1992 г.

Не менее опасными являются случаи совершения транснациональных компьютерных преступлений. Сегодня подобные деяния можно, по нашему мнению, рассматривать как своеобразный вид преступлений международного характера. Не случайно мировое сообщество проявляет большой интерес к вопросам, связанным с разработкой эффективных мероприятий, направленных на предупреждение компьютерных преступлений. Свидетельством этому - международный симпозиум по профилактике и пресечению компьютерной преступности, проходивший в рамках VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1990 г. в Гаване²⁰.

Учитывая опасность компьютерной преступности, передовые страны Запада активно включились в процесс разработки системы соответствующего законодательства, и, в первую очередь - уголовного. В итоге уже в начале 90-х годов уголовная ответственность за компьютерные преступления предусматривалась законодательством Австралии, Австрии, Бельгии, Великобритании, Дании, Канады, США, Франции, ФРГ, Швейцарии, Швеции, Японии и других промышленно развитых стран.

Предложения об уголовно-правовой охране рассматриваемой сферы общественных отношений высказывались многими представителями отечественной юридической науки и практики (Ю.М. Батулин, П.Б. Гудков, Н. Селиванов, В. Федоров, А.В. Черных, С.А. Яни и др.). Определенным этапом в этом направлении стало принятие в 1992 году Закона РФ «О правовой охране программ для электронных вычисли-

²⁰ Борьба с компьютерной преступностью в рамках ООН // Борьба с преступностью за рубежом. 1992. № 5. С. 63-73.

тельных машин и баз данных»²¹. Закон содержал положение о том, что выпуск под своим именем чужой программы для ЭВМ или базы данных либо незаконное воспроизведение или распространение таких произведений влечет уголовную ответственность. Комплекс мер по защите компьютерной информации предусматривался и Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации»²², принятом в 1995 году. Однако соответствующих изменений в УК РСФСР 1960 года, к сожалению, так и не было внесено.

Разумеется, что в борьбе с компьютерной преступностью нельзя игнорировать меры организационно-тактического и программно-технического характера. Между тем эффективное решение задач по обеспечению надежной охраны компьютерной информации невозможно без адекватных мер уголовно-правового характера. Разработчики нового Уголовного кодекса Российской Федерации, несомненно, восполнили существенный пробел в защите этого важнейшего продукта человеческой деятельности в современный период развития общественных отношений, выделив в рамках IX раздела самостоятельную главу, именуемую «Преступления в сфере компьютерной информации».

Можно констатировать, что в настоящее время применение нормы предусматривающие уголовную ответственность за преступления в сфере компьютерной информации УК РФ, ограничено правовой и практической неразработанностью вопросов, связанных с использованием и охраной компьютерной информации. Тем не менее принятие нового УК, безусловно, является шагом вперед в определении понятия "компьютерное преступление" и в квалификации отдельных нарушений. То есть правовая основа для деятельности правоохранительных органов уже заложена.

В ближайшие и последующие годы число компьютерных преступлений будет расти как по количественным, так и по качественным показателям.

Причем, по мнению зарубежных криминологов (например, проф. Дж. Снифеннса, США), компьютерные преступления в будущем будут генератором преступности во всем мире. "Ограбления банков, уличные преступления имущественного характера по мере перехода общества на расчеты с помощью "электронных денег" уйдут в про-

²¹ Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992, № 42. ст. 2.325.

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. ст. 609.

шное. Наркотики, проституция и насильственная преступность, безусловно, останутся, но большинство преступников из иных сфер переориентируются в компьютерную²³.

Это потребует:

а) четного, детального и полного уточнения действующих статей главы 28 УК РФ и в первую очередь статьи 272 УК РФ как общего состава по отношению к другим составам данной главы;

б) криминализации ряда деяний, связанных с использованием компьютерной техники, не охватываемых действующим УК РФ;

в) развития и изменения иных законодательных актов, регулирующих отношения в сфере использования и охраны компьютерной информации;

г) разработки и расширения использования иных методов борьбы с компьютерной преступностью — организационных, технологических, психологических и др.

Решение этих вопросов будет способствовать укреплению стабильности основных процессов, проходящих в обществе в условиях его информатизации.

Для эффективной борьбы с преступностью в сфере компьютерной информации необходимо более совершенное законодательство. Наличие же размытых терминов, пробелов (отсутствие регулирования таких деяний, как несанкционированное ознакомление с компьютерной информацией и ее использование, препятствование в получении компьютерной информации, в распространении законной информации, отсутствие единой терминологии) создают благодатную почву для стремительного роста компьютерной преступности. По нашему мнению, необходимо законодательное определение многих компьютерных терминов и процессов (и корректировка некоторых существующих) с целью недопущения их двоякого толкования, а также дополнение уголовного законодательства на основе исследований отечественных авторов и опыта иностранных государств.

АФФЕКТ КАК ОСОБОЕ ПСИХИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ ЛИЦА

²³ Черных А. Указ. соч. С. 94. 136

Таилова А.Г. к.ю.н. доц. зав. каф. Юр. дисц. И Ф ДГУ

Среди всех факторов, которые тем или иным образом влияют на преступность, несомненно, и с этим не приходится спорить, на первое место выходит социально-экономическая ситуация в целом по стране, и особенно в нашей республике. Как отметил на недавно прошедшей научно-практической конференции Президент Республики Дагестан М.Г. Алиев, по уровню жизни наша республика занимает одно из последних мест в РФ. Прожиточный минимум каждого второго жителя республики ниже официально установленного государством²⁴. Огромный негативный отпечаток на благосостояние и психическое здоровье граждан оказывает высокий уровень безработицы, что уже является несомненным фактором, обуславливающим преступность.

Наверное следует согласиться с тем, что неблагоприятная ситуация в социально-экономической сфере, тем или иным образом благоприятствует психической заболеваемости граждан, а это в свою очередь способствует повышению показателей преступности в целом.

За 2000 год из 256 лиц, признанных вменяемыми, но имеющих те или иные психические расстройства, по заключению экспертов, подпадающими под действие ст.22 УК РФ оказалось 6 человек, и ни одному из этих лиц не было рекомендовано принудительное лечение²⁵.

Состояние сильного душевного волнения как обстоятельство, смягчающее ответственность, появилось в российском законодательстве с принятием Уголовного уложения 1903 г. С тех пор оно прочно утвердилось в нормах уголовного права.

Уголовный кодекс РФ 1996 г. в ст. 107 предусматривает ответственность за совершение убийства в состоянии внезапно возникшего сильного душевного волнения (аффекта), вызванного насилием, издевательством или тяжким оскорблением со стороны потерпевшего либо иными противоправными или аморальными действиями (бездействием) потерпевшего, а равно длительной психотравмирующей ситуацией, возникшей в связи с систематическим противоправным или аморальным поведением потерпевшего. Статья 113 карает за умышленное причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, совершенное в состоянии аффекта.

Действовавшее ранее законодательство рассматривало состояние сильного душевного волнения как обстоятельство, смягчающее ответственность, а состояние внезапно возникшего сильного душевного волнения - как признак "привилегированного" состава убийства (ст.

²⁴ Даг. правда. - 2003. - 4 марта (№ 44). - С. 1. 90

²⁵ Архивные статистические данные РПД.

104 УК РСФСР).

Термин "аффект" впервые закреплён в новом Уголовном кодексе. В литературе существовали различные позиции по поводу легального закрепления понятия "аффект". Профессор Б. Сидоров считал правильным включить в закон только понятие "аффект", так как, по его мнению, "упрощенное, но неточное истолкование известного психологического понятия, стремление перевести его на более понятный для широкого круга язык играет не положительную роль, а наоборот, существенно затрудняет правильное и единообразное применение норм, регулирующих ответственность за преступления, совершаемые в состоянии аффекта"²⁶. Другие авторы, наоборот, выступали против замены понятия "внезапно возникшего сильного душевного волнения" термином "аффект", зачастую не мотивируя свою точку зрения²⁷. Законодатель, по-видимому, воспринял компромиссную позицию, уравняв по объёму понятия "внезапно возникшее сильное душевное волнение" и "аффект". Грамматическое толкование ст. ст. 107, 113 УК РФ приводит именно к такому выводу.

Суды, рассматривая уголовные дела, возбужденные по ст. ст. 107, 113 УК РФ, вынужденно обращаются к данным психологии, особенно в свете последних новелл. Под аффектом в общей психологии понимают сильные и относительно кратковременные эмоциональные переживания, которые являются ответной реакцией на сильный эмоциональный раздражитель, на уже фактически наступившую ситуацию.

Традиционно на протяжении нескольких десятилетий состоянию сильного душевного волнения в психологии соответствовали термины "эмоции" (в узком смысле этого слова) и "аффект".

Оценивая деяния, совершенные в состоянии аффекта, суды, прежде всего, обращали внимание на заключения психологических или комплексных психолого-психиатрических экспертиз, в которых констатировалось нахождение обвиняемого в момент совершения преступления в состоянии физиологического аффекта. Именно под этот, качественно отличающийся от других по интенсивности и глубине протекания, вид эмоций были сконструированы составы ст. ст. 104, 110 УК РСФСР. Однако развитие в последние годы общей психологии, а

²⁶ Сидоров Б. А. Аффект: его уголовно-правовое и криминологическое значение. Казань, 1978, с. 41; Сафуанов Ф. С. О проблеме аффективных состояний. - Советская юстиция, 1991, № 21, с. 4 - 5.

²⁷ Бородин С. В. Ответственность за убийство: квалификация и наказание по российскому праву. М., 1994, с. 113.

также разработки судебных психологов Государственного научного центра социальной и судебной психиатрии им. В. П. Сербского подтолкнули к внесению корректив в решение вопросов об уголовной ответственности за аффективные деяния.

Особенности протекания аффективных реакций отразились прежде всего на психологической градации их видов. Помимо классического физиологического аффекта, протекающего бурно и стремительно, заканчивающегося разрядкой, психической и физической астенией, обоснована самостоятельность так называемого кумулятивного аффекта, чаще всего возникающего у возбудимых личностей с компенсаторно высоким самоконтролем, а также у лиц с доминированием "отказных" реакций. Все может происходить по типу "последней капли". Не вызывает сомнения существование аффекта на фоне алкогольного опьянения.

Рассматривая аффект как родовое психологическое понятие, выделяют, кроме того, эмоциональные состояния, феноменологически не носящие характера аффекта, но тем не менее существенно ограничивающие "свободу воли" обвиняемого при совершении преступления. В практике судебно-психологической и комплексной психолого-психиатрической экспертизы их квалифицируют как "эмоциональные состояния, оказывающие существенное влияние на сознание и поведение". Протекание эмоционального возбуждения и напряжения характеризуется, прежде всего, длительной кумуляцией эмоций ввиду личностных и ситуационных особенностей. По своей интенсивности состояния эмоционального напряжения и эмоционального возбуждения не являются физиологическим аффектом. Однако практика применения ст. 107 УК РФ показывает, что убийства, совершенные в состоянии эмоционального возбуждения или напряжения, расцениваются как совершенные в состоянии аффекта (в уголовно-правовом смысле).

Президиум Верховного Суда РФ, изменяя приговор по делу К., совершившей убийство с особой жестокостью Г. путем нанесения ему 78 колото-резаных ран в ответ на противоправные действия последнего, и переквалифицируя ее действия на ч. 1 ст. 107 УК РФ, обратил внимание на то, что "указание экспертов о том, что состояние К. не носило характера "физиологического аффекта" (К. находилась в состоянии эмоционального напряжения), не может в конкретном случае повлиять на объективную правовую оценку состояния осужденной в момент преступления, учитывая при этом характер поведения потер-

певшего, внезапность реализации умысла на убийство"²⁸.

С принятием нового УК РФ другое содержание приобретает такой признак упомянутых составов, как "внезапность". В теории уголовного права на протяжении длительного времени велись споры по поводу продолжительности разрыва во времени между тяжким оскорблением или насилием и сильным душевным волнением. Профессор С. Бородин, категоричный противник разрыва во времени между возбудителем эмоции и аффективной разрядкой, указывал, что сильное душевное волнение "...проявляется немедленно, как ответная реакция на тяжкое оскорбление или насилие". По этому же пути шла практика, допуская незначительный разрыв во времени между внешним фактором и эмоцией, однако лишь в том случае, если действия виновного были совершены в рамках возникшей и не окончившейся эмоции.

Президиум Тульского областного суда в порядке надзора пересмотрел уголовное дело в отношении В., осужденной по ст. 102 УК РСФСР. После примененного в отношении В. насилия последняя выбежала на кухню, где находилась примерно 3 - 5 мин. Затем она молча обошла сзади сидевшего на диване Г. и несколько раз ударила его ножом. Изменяя приговор и переквалифицируя действия В. на ст. 104 УК РСФСР, суд указал, что "разрыв во времени между этими действиями и убийством был незначительным"²⁹.

Указание в законе на такой новый фактор детерминации "аффекта", как длительная психотравмирующая ситуация, возникшая в связи с систематическим противоправным и/или аморальным поведением потерпевшего, придает "второе рождение" разработкам профессора Э. Побегайло, допускавшего случаи возникновения аффекта не сразу после противоправных действий потерпевшего, а спустя определенное время (например, человек случайно встречает на улице другого человека, который в свое время надругался над его ребенком)³⁰.

При этом анализ многих заключений судебно-психологических и комплексных психолого-психиатрических экспертиз показывает, что, как правило, в таких случаях человек находится в состоянии эмо-

²⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ, 1999, № 5, с. 11; 2002, № 1, с. 20 - 21.

²⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ, 1996, № 1, с. 14.

³⁰ Побегайло Э. Ф. Борьба с тяжкими насильственными преступлениями и роль органов внутренних дел в ее осуществлении. М., 1988, с. 32; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации под ред. Скуратова Ю. И., Лебедева В. М. М., 1999, с. 240.

ционального напряжения или эмоционального возбуждения, оказывающих существенное влияние на сознание и поведение. Но полностью согласиться с точкой зрения проф. Э. Побегайло о причинении вреда "спустя определенное время" как внезапного нельзя. Допустимость подобной трактовки норм ст. ст. 107, 113 УК РФ, на мой взгляд, применима лишь к условиям длительной психотравмирующей ситуации. Однако и здесь требуется хотя бы незначительный повод, могущий переполнить "чашу терпения" виновного.

Завершая рассмотрение темы, уместно указать, что законодательная формула ст. ст. 107, 113 УК РФ не отвечает сложившейся правоприменительной практике. Суды расширительно толкуют нормы, предусматривающие ответственность за аффективные деяния. Несомненно, этому способствовал и законодатель, который ввел в диспозицию ст. ст. 107, 113 УК психологический термин "аффект", придав ему совершенно иное содержание и смысл. Думается, что с целью более точного применения уголовного закона, а также единообразного понимания категории "аффект" необходимо внести в текст ст. ст. 107 и 113 изменения следующего характера: "...совершенное в состоянии сильного душевного волнения (физиологического аффекта или приравненной к нему эмоции)...". Соответственно, необходимо расширить перечень обстоятельств, закрепленных в ст. 196 УПК РФ, для установления которых проведение экспертизы является обязательным.

ОПРОС – КЛЮЧЕВОЙ СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ ЛАТЕНТНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Бахмудов З.Б., аспирант ЮФ ДГУ

Методы, разработанные социологической наукой, находят широкое применение в научных изысканиях смежных отраслей знаний. В этом ряду находится и криминология, в частности, при изучении латентной преступности, предпринимаемых криминологами попытках измерить уровень латентной преступности или определить состояние латентности отдельных видов преступлений. Социологические приемы и методы исследования здесь имеют решающее значение. Не случайно предположение о том, что доля известных правоохранительным органам преступлений во много раз меньше, чем доля скрытых преступлений, было выдвинуто одним из основоположников научной статистики и социологии А.М. Кетле³¹.

³¹ См.: Кетле А.М. Социальная физика, или опыт исследования о развитии человеческих способностей. Киев, 1911. С. 262-263.

Проведение социологических исследований с целью установления примерного состояния латентной экологической преступности позволяет более или менее достоверно представить картину, сложившуюся в этой сфере, поскольку официальные статистические данные, характеризующие так называемую борьбу с экологической преступностью, весьма «образны», поскольку далеки от фактического положения дел³².

Наиболее широко распространенным методом социологических исследований для получения первичной информации в интересующей нас области является опрос. По мнению социологов с помощью данного метода исследователи получают почти 90 процентов необходимых социологических данных³³.

Для большей объективности и достоверности результатов проведения конкретно-социологических исследований желательно совмещать разнообразные способы (виды) опросов. В силу этого для исследования латентной экологической преступности в Республике Дагестан нами было проведено кроме анкетирования, также интервьюирование и экспертный опрос.

Метод анкетирования - наиболее популярный и распространенный конкретно-социологический метод, неоднократно используемый для проведения различных криминологических исследований с целью получения событийной информации³⁴.

Ценность данного метода для изучения отношения респондентов к латентной экологической преступности, по нашему мнению, заключается, прежде всего, в том, что за относительно короткий период времени можно опросить путем выборочного анкетирования значительное количество респондентов и обобщить полученные сведения.

Для проведения анкетирования нами были составлен анкетный лист, включающий в себя десять вопросов и таблицу результатов анкеты. С целью получения сведений, объективно отражающих мнение, ценностные ориентации, интересы, установки респондентов по искомой проблеме, мы использовали в анкетном листе различные вариации вопросов: закрытые, полукоткрытые, контрольные и другие. Так,

³² Также см.: Акутаев Р. М., Исаев З. М., Бахмудов З. Б. О совершенствовании системы регистрации и учета преступлений // Дагестан в правовом пространстве России: Материалы республиканской научно-практической конференции. Махачкала, 2002. С. 154-157.

³³ См.: Тощенко Ж.Т. Социология. М., 1994. С. 81.

³⁴ Лапаева В.В. Социология права / Под ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М., 2000. С. 45.

например, во избежание тенденциозности исследования, вызванного асимметрией в альтернативных вариантах ответов на вопросы, на которые сложно ответить однозначно, нами была применена равномерная шкала ответов, содержащая равное количество значимых (исходя из проводимого исследования) отрицательных и положительных ответов. Это стало возможно путем использования кроме стандартных ответов (“Да”, “Нет”) на анкетные вопросы также таких, как: “Скорее нет, чем да” и “Скорее да, чем нет”.

При подготовке к проведению анкетирования, а также для предотвращения тенденциозности ответов мы постарались охватить опросом как студентов старших и младших курсов. Это опрос студентов, изучивших курс криминологии, в том числе предусмотренных спецкурсов уголовно-правового цикла, связанных с рассмотрением различных аспектов латентной преступности, так и студенты младших курсов (1-2 курс).

Использование студентов в качестве респондентов опроса было связано с рядом преимуществ:

- удобство проведения опроса среди них в силу компактности их местонахождения;
- возможностью контроля над студентами при заполнении ими анкет, для предотвращения коллективного обсуждения ответов на анкетные вопросы, что свою очередь влияет на объективность получаемых данных;
- во избежание некомпетентности и непонимания вопросов со стороны респондентов-рядовых граждан, так как, даже студенты младших курсов юридических факультетов более осведомлены об объекте проводимого социологического исследования, чем рядовые граждане. Подобное можно объяснить тем, что, студенты-юристы с первого курса изучают юридические учебные дисциплины (теория государства и права, правоохранительные органы, судебная власть, юридическая статистика и др.), а также соприкасаются с деятельностью правоохранительных органов в период прохождения практики. Кроме того, “немало студентов заочного обучения сами являются работниками правоохранительных органов, а часть студентов сотрудничают с этими органами на общественных началах”³⁵;
- студенты – динамичная “прослойка” общества. В силу этой особенности в ней отражаются все современные тенденции, склады-

³⁵ Акутаев Р.М. Криминология и латентная преступность: Монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1998. С. 59.

вающиеся в обществе. Не является исключением из этого правила и формирующиеся тенденции по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

- необходимо учесть как позитивный фактор также то, что, с одной стороны, значительная часть студентов-респондентов являются приезжими из различных районов Дагестана и тем самым в какой-то степени их ответы отражают мнения жителей той местности, откуда они прибыли. С другой стороны, к моменту проведения анкетирования большинство из респондентов не менее года проживали в г.Махачкале, где криминогенность значительно превосходит все иные районы Дагестана.

На основе качественного и количественного анализа полученных данных из анкетных листов, мы пришли к следующим выводам.

Удельный вес латентных преступлений в общей совокупности совершенных, например, экологических преступлений в РД составляет свыше 60-80%. При этом примерно 31% респондентов считают, что этот показатель составляет более 80%. Мнение респондентов по данному вопросу косвенно подтвердились и ответами, полученными на вопрос анкеты: *“Сколько шансов из 100 у граждан на то, что их заявления в милицию о совершении экологического преступления получают законный ход?”* Наиболее распространенный ответ на данный вопрос - менее 40-20 шансов - дали 82% опрошенных, из них 52% респондентов посчитали, что шансов менее 20. Тем самым респонденты также подтвердили точку зрения большинства “экспертов” по охране окружающей среды и рациональному природопользованию о высоких показателях искусственной латентности экологической преступности в Республике Дагестан.

Представляет интерес мнение респондентов о состоянии латентности отдельных видов экологических преступлений. Так, около 82% из них считают, что наибольшая степень латентности у следующих экологических преступлений: незаконная добыча водных животных и растений (ст. 256 УК РФ), незаконная охота (ст. 258 УК РФ); незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260 УК РФ), нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ).

Подавляющее большинство - более 90% респондентов - на вопрос анкеты: *“Считаете ли Вы справедливым привлечение к ответственности, в том числе к уголовной, браконьера?”* ответили положительно. Представляет интерес тот факт, что из них 49 респондентов (24%) ответили: *“Да, считаю, только без привлечения браконьеров к уголовной ответственности”*.

Для подтверждения достоверности полученных результатов, кроме интервьюирования и экспертного опроса научных сотрудников, были проведены доверительные беседы как с работниками правоохранительных и контрольных органов, так и с браконьерами, в том числе – обвиняемыми в совершении экологических преступлений. По результатам проведенного исследования можно сделать вывод, что значительная часть населения, в том числе работники вышеназванных органов, считают, что за акт браконьерства не стоит привлекать лицо (лиц) к уголовной ответственности³⁶. Именно этим в известной мере можно объяснить сложившееся положение дел в данной области, когда должностные лица уполномоченных государственных органов чрезмерно либерально относятся к лицам, совершающим экологические преступления, что в свою очередь ведет к росту искусственно-латентной части экологической преступности. Так, например, из 534 возбужденных уголовных дел в Республике Дагестан по ст. 256 УК РФ в 2004 году в суд было передано лишь 187 дел; в 2003 году из 668 до суда дошли 179 дел; а в 2002 году из 458 – 278 уголовных дел³⁷.

По мнению большинства опрошенных работников научной сферы и правоохранительных органов, трудности с раскрытием экологических преступлений в Республике Дагестан в основном связаны со слабой свидетельской базой. В силу того, что “повсеместно в регионе отмечается гражданская пассивность (инертность) населения, нежелание даже очевидцев совершенного преступления участвовать в уголовном судопроизводстве в качестве свидетеля”³⁸.

Для проверки данного мнения нами в анкетный лист был внесен специальный вопрос: “Если Вы окажетесь очевидцем экологического преступления, сообщите ли об этом в правоохранительные органы?”. Ответы на рассматриваемый вопрос распределились таким образом (в процентах): “Да” – 21 %; “Скорее да, чем нет” – 28 %; “Нет” – 16 %;

³⁶ К аналогичным результатам пришел А.Л. Сулейманов, проведя экспертный опрос среди сотрудников правоохранительных органов. По полученным им данным, около 56% опрошенных работников считают, что незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260 УК РФ) не представляет особой общественной опасности. См.: Сулейманов А.Л. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика незаконной порубки деревьев и кустарников (по материалам Республики Дагестан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2002. С. 16.

³⁷ Данные ИЦ МВД РД

³⁸ Рамазанов Т.Б. Проблемы преступности в Республике Дагестан. Махачкала, 1999. С. 47.

“Скорее нет, чем да” – 21 %; *“Затрудняюсь ответить”* – 14 %. Несмотря на то, что количество положительных ответов превалирует над количеством отрицательных, проведенный анкетный опрос подтвердил наличие гражданской пассивности (инертности) среди определенной части населения. К таким результатам мы пришли на основании применения правила, вытекающего из основополагающих принципов социальной психологии³⁹ – человеку свойственно преувеличивать свою “добродетель”. То есть в большинстве случаев те респонденты, которые ответили на данный вопрос: *“Скорее да, чем нет”*, *“Затрудняюсь ответить”* и даже часть ответивших *“Да”*, в реальной жизни поведут себя иначе. Таким образом, лишь менее 20% граждан, ставших очевидцами экологического преступления, обратятся в правоохранительные органы.

Проведенное анкетирование также показало, что большинство опрошенных лиц (около 66%) относят к основной причине, способствующей совершению лицом экологического преступления, их трудное материальное положение. Лишь 25% респондентов причиной считают жажду наживы, около 6% опрошенных – спортивный интерес. И только семь респондентов (примерно 3 %) придерживаются иных причин. К ним они отнесли: *“безработицу”*, *“отсутствие иных законных источников доходов”*, *“незаконное обогащение”* и др.

Мнения респондентов по поводу основных причин совершения экологических преступлений, предопредели их ответы на анкетный вопрос, касающийся отношения к лицам, привлекаемым к уголовной ответственности за совершение экологических преступлений. Так, только около 48% опрошенных студентов придерживаются негативно-го отношения к *“экологическим”* преступникам. Все остальные сочувствуют (около 14 %), относятся равнодушно (около 26 %) или затрудняются ответить (12 %) на этот вопрос. Наличие этого вопроса позволило выяснить, что не все респонденты, которые придерживаются точки зрения о том, что трудное материальное положение является основной причиной, способствующей совершению экологических преступлений (около 66 %), сочувствуют этим лицам при их привлечении к уголовной ответственности (около 14 %). Значительная разница между этими показателями может свидетельствовать лишь о том, что опрошенные лица считают, что трудное материальное положение можно преодолеть, не только совершая деяния, подпадающие под статью уголовного закона.

³⁹ См.: Шевандрин Н.И. Психодиагностика, коррекция и развитие личности. М., 1999. С. 57.

Подтвердить данную точку зрения позволяют ответы, полученные на такой контрольный вопрос анкеты как, способны ли респонденты для разрешения своих материальных проблем совершать умышленные экологические преступления. Подавляющее большинство респондентов ответило отрицательно – около 69%. Но при этом уверенно *“Нет”* ответили лишь 49% опрошенных лиц. Вызывает опасения тот факт, что хотя опрос проводился среди студентов юридического факультета, то есть с будущими юристами, в том числе работниками правоохранительных органов, 13% из них ответили утвердительно на этот вопрос, а 11% – *“Скорее да, чем нет”*. Следовательно, около 24% респондентов опроса, которыми выступили студенты-юристы, способны в определенных условиях стать “экологическими” преступниками, в том числе путем оказания посильной помощи в их деятельности (например, “крышеванием” и т.д.).

Таким образом, контрольный вопрос позволил подтвердить искренность ответов, полученных от респондентов на два предыдущих вопроса, рассмотренных выше.

В последние годы опубликовано множество публицистических и научных статей, свидетельствующих о том, что компетентные правоохранительные и контрольные органы не справляются с возложенными на них обязанностями по охране экологической безопасности, предупреждению правонарушений и преступлений в этой области.⁴⁰

⁴⁰ См. подробнее: Алиев Н.К. Экология: у критической черты// Дагестанская правда. 1997. 15 апр.; Зубко И. Рыба уходит не в те сети // Российская газета. 2004. 22 окт.; Воробьев А. “Крыша в погонах” или закон амебы// Южный репортер. 2005. № 19; Сидоров А. Брестская крепость для царской рыбы// Южный репортер. 2005. № 19; Меламедов А. Удочка под крышей // Новое дело. 2005. 29 апр.; Мамедов А. Дело за Вами, прокуроры! // Дагестанская правда. 2002. 1 авг.; Зыкова Т. Печальные сказки Черного моря // Российская газета. 2005. 12 июля; Черкасов А. Черные рыбаки // Российская газета. 2003. 21 июня; Игнатова Е. Скважины пошли на нерест // Новая газета. 2003. 26-29 июня; Владимиров Д. После нас хоть потоп // Юридическая газета. 2003. № 39; А. Алиев Каспий: море проблем // Дагестанская правда. 2004. 23 сент.; Зумакулов Д., Прохоров Л. Квалификация экологических преступлений // Российская юстиция. 2000. № 8. С. 36-37; Осипов Ф., Поляков Ю. Прокурорский надзор за расследованием экологических преступлений // Законность. 2004. № 6. С. 14-16; Акутаев Р.М., Магомедов М.А. О некоторых аспектах борьбы с браконьерством // Гос. и право. 2002. № 2. С. 43-49 и др.

Отчасти и сами работники этих органов признают неэффективность своей работы.⁴¹ Учитывая сложившееся положение дел, нами было предложено респондентам ответить на следующий вопрос анкеты: *“Эффективна ли, на Ваш взгляд, работа правоохранительных и контрольных органов по борьбе с экологической преступностью?”* Результаты проведенного анкетирования лишь подтвердили сложившееся положение дел в данной сфере. Так, примерно 75% из всех опрошенных, кроме лиц, которые затруднились ответить на этот вопрос, считают работу данных органов неэффективной.

Логическим завершением конкретно-социологического исследования (анкетирования) сложившейся ситуации по борьбе с экологической преступностью и в том числе ее латентной разновидностью стал вопрос анкеты, который гласит: *“Как Вы считаете, повлияет ли ужесточение наказания за экологические преступления на снижение их уровня?”* Абсолютное большинство респондентов на этот вопрос ответили – *“Да”* (около 55 %) , в свою очередь 15% студентов затруднились ответить на поставленный вопрос и лишь 30% придерживаются точки зрения, что ужесточение наказания за экологические преступления не повлияет на снижение их уровня. В какой-то степени мы согласны с теми респондентами, которые ответили отрицательно, так как если учитывать то, что в настоящее время правоохранительные органы выявляют лишь менее 1% данных преступлений, то говорить об эффективности либо не эффективности уголовного наказания, полагаем, не совсем корректно.

Параллельно с анкетированием студентов нами проводилось выборочное интервьюирование 5% респондентов, охваченных анкетным опросом. Цель интервьюирования - проверить достоверность полученных путем анкетирования данных. Этот вид опроса позволил выяснить, какие вопросы воспринимаются респондентами с трудом, и в силу чего на них возможны не осмысленные ответы. Так, к примеру, первоначально мы предлагали на такой вопрос анкеты как: *“Какие экологические преступления, по Вашему мнению, имеют наибольшую степень латентности (выделить три)?”* - предложить респондентам после выделения ими трех ответов пронумеровать их от 1 до 3, в зависимости от степени латентности каждого из этих преступлений. Но

⁴¹ См., например: Тюкаев В. Рыбо-икорная мафия Северного Каспия // Южный репортер. 2005. № 19; Ефременко Т. Леспром врубился // Российская газета от 7 июня 2005; Осипов Ф., Поляков Ю. Прокурорский надзор за расследованием экологических преступлений // Законность. 2004. № 6. С. 14-16.

после проведения интервьюирования мы пришли к выводу, что даже те респонденты, которые являются студентами 4 курса юридического факультета и имеют уголовно-правовую специализацию, т.е. прошедшие спецкурсы: “Латентная преступность”, “Экологическая преступность” и др., не могли определить, какие из выбранных ими экологических преступлений несут большую или меньшую степень латентности, и в силу этого пронумеровали ответы в случайном порядке. Таким образом, применение интервьюирования позволило предотвратить искажение результатов опроса.

Интервьюирование проводилось по вопросам, разработанным для анкетных листов. В силу того, что данному виду опроса были подвергнуты лишь 10 респондентов, результаты проведенного интервьюирования в цифрах или в процентах рассматриваться нами не будут, поскольку, во-первых, этот вид опроса проводился лишь с целью обеспечения достоверности полученных данных путем анкетирования, и, во-вторых, полученные сведения несут в значительной мере субъективный характер из-за незначительного количества опрошенных.

Для всестороннего исследования искомой проблемы нами также был проведен опрос в виде доверительной беседы среди научных и практических работников, сведущих в данной сфере. Результаты проведенных экспертных опросов довольно часто можно встретить в научных криминологических трудах, посвященных изучению и исследованию различных аспектов латентной преступности⁴². Так, исследуя проблемы естественно-латентной преступности, А.А. Амутинов путем проведения экспертного опроса пришел к выводу, что около 77,2% совершаемых в Республике Дагестан преступлений остаются латент-

⁴² См., например: Акутаев Р.М. Криминология и латентная преступность: Монография. СПб., 1998. С. 61-63; Амутинов А.А. Проблемы естественно-латентной преступности (по материалам Республики Дагестан): Автореф. дис. канд. юрид. наук. Махачкала, 2004. С. 13; Гаджилов Г.М. Незаконная охота. Махачкала, 2002. С. 87; Сулейманов А.Л. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика незаконной порубки деревьев и кустарников (по материалам Республики Дагестан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2002 С. 16; Щеглова Т.К. Латентная преступность и ее значение для определения эффективности уголовно-правовых норм: Монография. М., 1997. С. 56 и др.

ными.⁴³

В нашем экспертном опросе (доверительной беседе) участвовало около 40 респондентов, в основном это работники научной сферы (преподаватели криминологии и (или) спецкурсов криминологического профиля) и сотрудники Махачкалинской межрайонной природоохранной прокуратуры, районных отделов внутренних дел, в том числе водной милиции г. Махачкалы.

Проведенные доверительные беседы с экспертами в основном лишь подтвердили те результаты, которые мы получили путем выборочного опроса (анкетирования) студентов. Кроме того, практически все опрошенные единодушно признают, что удельный вес латентности экологической преступности Дагестана составляет более 95%. Эксперты-работники правоохранительных органов также согласны с тем, что применяемые меры по противодействию сложившейся в Республике Дагестан экологической преступности неэффективны. При этом они связывают сложившуюся ситуацию не со своей деятельностью, а с деятельностью дублирующих организаций, которые также занимаются борьбой с экологической преступностью. Это и понятно, так как никто не будет “рубить сук, на котором сидит”.

Таким образом, путем проведения конкретно-социологических исследований (анкетирования, интервьюирования, экспертного опроса), мы пришли к выводу о высокой латентности экологических преступлений в Республике Дагестан.

УКЛОНЕНИЕ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ С ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Бахмудова Т.Р. – преп. ИФ ДГУ

Налоги - одна из древнейших экономических и правовых категорий, определяющих взаимоотношения государства и налогоплательщиков. Они представляют собой динамическую систему, развивающуюся во взаимодействии с экономическими и политическими процессами.

Налоговая система вторична по отношению к экономической деятельности общества. Это обстоятельство неизбежно ведет к возникновению пробелов в налоговом законодательстве, вследствие чего

⁴³ Амутинов А.А. Проблемы естественно-латентной преступности (по материалам Республики Дагестан): Автореф. дис. канд. юрид. наук. Махачкала, 2004. С. 13.

возникают зоны, свободные от налогообложения, являющиеся питательной средой для всевозможных нарушений налогового законодательства. Одновременно с развитием налогового законодательства меняются система принуждения к выполнению налоговых обязанностей и меры ответственности за налоговые правонарушения в направлении их либерализации (движение от уголовной ответственности к административной).

Налогообложение – это динамичный инструмент государственной политики, представляющий собой законодательно установленный порядок взимания налогов. Оно является стержнем экономических, финансовых и правовых отношений. В идеале стабильная и предсказуемая налоговая система находится постоянно в динамике, поскольку ее объекты, а также налоговое право и другие компоненты рыночной деятельности пребывают в состоянии непрерывного движения.

В России налоговая система находится в постоянном изменении не только потому, что изменяются объекты налогообложения, но и потому, что происходит становление рыночных отношений. Налоги должны стать одним из главных инструментов государственного регулирования экономики, процессов производства, распределения и потребления.

В последнее десятилетие XX века стала очевидной необходимость укрепления финансовой и налоговой дисциплины, вновь оказались востребованными нормы права, направленные на регулирование отношений между государством и налогоплательщиками, обеспечивающие эффективность функционирования налогового законодательства, усилилось внимание со стороны государства к системе налогообложения, которая была существенно перестроена. Однако, проблемы теоретического характера, неточности формулировок ведут к необходимости раскрыть юридический смысл тех или иных юридических понятий. В этих условиях, стремясь защитить налоговую сферу от противоправных посягательств, законодатели стали вводить в действие новые нормы об ответственности за нарушение налогового законодательства и вносить изменения в уже имеющиеся.

Работа по оптимизации налогового законодательства не всегда ориентируется только на совершенствование механизма взимания налогов, регулирование размеров налоговых ставок и увеличение их числа. Как показывает исторический опыт, количество налогов и размеры налоговых ставок с точки зрения наполняемости бюджета уходят на второй план, если не оптимизирована система взимания налогов и не включены механизмы ответственности за нарушение налогового законодательства.

При рассмотрении преступлений в сфере экономической деятельности, куда включены составы ст. 198 и ст. 199 УК РФ, следует иметь в виду, что на сегодняшний день они являются одними из самых сложных в уголовном законодательстве. Это обусловлено рядом причин:

1. широкой областью первичной криминализации в этой сфере (большинство составов введено впервые);
2. бланкетным характером практически всех составов преступлений в сфере экономической деятельности и в связи с этим необходимостью обширных познаний в других отраслях российского права: гражданском, налоговом, таможенном и др.;
3. формирующимся и неустоявшимся характером системы экономических отношений в нашей стране;
4. новизной последних;
5. отсутствием сколько-нибудь значительной практики по данной категории дел;
6. неразработанностью теории преступлений в сфере экономической деятельности в науке уголовного права.

Налоговые преступления как новый вид антиобщественной деятельности привлекают внимание и современных ученых-юристов.

В отличие от общеуголовных преступлений, в том числе и экономической направленности, налоговая преступность является латентной (скрытой). В силу этого довольно сложно определить ее масштабы: количество преступлений, их структуру и финансовое выражение. Оценки «теневого» сектора экономики, которые делаются экспертами при рассмотрении налогооблагаемой базы, объема мобилизуемых налогов и т.п., носят условно – косвенный характер и могут расцениваться как приблизительные.

Современное состояние налоговой преступности характеризуется, помимо латентности, повышенной динамикой, интенсивностью, устойчивостью. Ущерб, причиняемый государству, наибольший (в денежном выражении) по сравнению с другими преступлениями в сфере экономической деятельности. Основными причинами высокой латентности налоговых преступлений являются: отсутствие потерпевших и иных лиц (кроме органов налогового контроля), заинтересованных в их выявлении; терпимое отношение населения к нарушителям налогового законодательства; тщательная маскировка; отсутствие явных следов преступлений; наличие большого промежутка времени между моментами совершения и выявления налоговых преступлений; недостатки в деятельности налоговых и правоохранительных органов.

В то же время при всей своей латентности налоговая преступ-

ность подчинена объективно действующим экономическим законам. При совершении налогового преступления субъекты предпринимательской деятельности оперируют финансовыми средствами, товарно – материальными ценностями, вступают в контакты с деловыми партнерами. Сведения об этом отражаются во множестве официально и неофициально ведущихся учетов и могут быть проанализированы с целью вскрытия фактов и признаков уклонения от уплаты налогов. В этом плане налоговая преступность является доступной для изучения.

Налоговые преступления в государствах с развитой рыночной экономикой - явление типичное и распространенное. Ущерб, причиняемый ими велик, и с каждым годом все возрастает.

Анализ правоприменительной практики показывает, что причинами многих нарушений налогового законодательства по – прежнему остаются недостатки юридических конструкций. Но, следует учесть, что налоговое законодательство – сооружение хрупкое, и каждое вмешательство в него чревато серьезными изъятиями для самого дела налогообложения. Совершенствование налогового законодательства должно идти путем точечных изменений норм права, а не методом замены основ законодательства каждые 5 – 7 лет. Работа по совершенствованию налоговой системы требует углубленного правового анализа, в частности, концептуального осмысления юридических конструкций норм об ответственности за налоговые преступления

Тем не менее, давно назрела необходимость внесения изменений в ст. 198 УК РФ и ст. 199 УК РФ, а также принятия нового постановления Пленума Верховного Суда РФ, разъясняющего данные статьи.

Думается, что четкое осознание недоработок в налоговом и уголовном законодательстве РФ, а также использование положительной законодательной практики других государств будут способствовать разрешению проблемы, связанной с уклонением от уплаты налогов, с которой столкнулась Россия.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ И СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Гаджиалиева Х.Д.- соискатель кафедры «Мировая экономика»

Наше представление о региональной бюджетной системе не может быть ограничено лишь собственным опытом. Изучение опыта развитых стран позволяет разрабатывать свои, более приемлемые, особые подходы к общепринятым методам регулирования бюджетной

системы.

Региональные бюджетные системы большинства государств состоят из региональных подсистем разного уровня. Каждая страна приходит к собственной модели бюджетного федерализма. Однако это нисколько не умаляет важности изучения и использования мирового практического опыта, особенно федеративных государств.

Канада является примером высшей степени децентрализованного федеративного государства, которое уделяет большое внимание выравниванию различий между провинциями. Страна имеет трехступенчатую децентрализованную налоговую систему, включающую налоговую систему федерального правительства Канады, налоговые системы провинций и налоговые системы муниципалитетов. Соответственно каждый канадский налогоплательщик вносит федеральные, провинциальные и муниципальные налоги.

Каждый из органов государственной власти обладает налоговыми полномочиями лишь в пределах своей территории. В случае если фирма ведет в нескольких провинциях, то правительство каждой из них облагает налогом только ту часть совокупного дохода фирмы, которая приходится на данную конкретную провинцию.

Канадские провинции обладают широкими полномочиями по расходам, а также существенными правами по сбору налогов. В принципе провинция может ввести любой прямой налог для провинциальных нужд и в любых пределах, но одновременно ответственность за возможные последствия полностью возлагается на органы власти провинции. Федерация не имеет права претендовать на то, что попадает под юрисдикцию провинции.

Несмотря на значительную степень автономности различных уровней государственных органов, налоговые системы федерального правительства провинций и муниципалитетов носят взаимосвязанный и взаимозависимый характер, что придает канадской налоговой системе комплексный и единый характер.

Во-первых, значительная часть средств перераспределяется в виде дотаций из бюджета вышестоящих органов в бюджеты нижестоящих. Часть этих платежей идет по так называемой системе выравнивания. Федеральное правительство осуществляет дотации в бюджеты экономически отсталых провинций с тем, чтобы дать возможность обеспечить для населения общественно нормальный уровень медицины, образования, культуры. Эти платежи носят безусловный характер и осуществляются в соответствии со специальной формулой, записанной в законе, учитывающей разницу в доходах на душу населения по провинциям.

Значительные платежи идут и по совместным федерально-провинциальным и провинциально-муниципальным программам экономического и социального развития.

Во-вторых, федеральное правительство и большинство провинций заключили добровольные соглашения, согласно которым федеральное правительство берет на себя техническую сторону сбора провинциальных подоходных налогов и контроль за правильностью их выплаты. Это соглашение предусматривает унификацию федеральных и провинциальных методик подсчета облагаемого дохода.

В-третьих, конкуренция между провинциями за привлечение капиталовложений и наиболее квалифицированных кадров препятствует чрезмерному увеличению их налогов и ведет к выравниванию уровней налогообложения в целом по Канаде.

Основной статьей дохода Канады являются подоходные налоги. Они взимаются как федеральным правительством, так и правительствами провинций и включают в себя налоги на доходы физических лиц и налоги на доходы корпораций.

Провинциальные налоги на доходы населения исчисляются как процент от федерального (кроме Квебека) и неодинаковы в разных провинциях.

Доля поступления налога на доходы (прибыль) корпораций в провинциальных бюджетах относительно невелика и составляет 4 %. Ставки провинциальных налогов устанавливаются законодательными собраниями провинций и отличаются по провинциям.

По законам Канады природные ресурсы принадлежат провинциям, поэтому за добычу природных ресурсов налоговые поступления устанавливают только провинциальные правительства (за исключением некоторых видов, в частности, на добычу нефти на шельфе, разработку нефтеносных песков). В провинции Альберта, где сосредоточена основная добыча нефти и газа, арендные платежи за добычу полезных ископаемых достигают 13 % валового дохода.

Муниципалитеты не имеют права облагать налогом доходы корпораций.

В провинциальных бюджетах важное место занимают налог на продажу, который установлен во всех провинциях страны, кроме Альберты. Он установлен в каждой провинции самостоятельно только на продажу товаров конечному потребителю (Онтарио – 8 %, Квебек – 12 %, Альберта – 0).

Муниципалитеты в области налогов совершенно самостоятельны. Они взимают налоги на имущество. Муниципалитет выпускает бонды, акции, облигации для заимствования средств у населения и

бизнеса. При этом займы носят целевой характер. Региональные расходы осуществляются по следующим основным направлениям:

- образование
- здравоохранение
- полиция
- культура
- соцобеспечение
- органы управления.

В дополнение к средствам, собираемым самим провинциями, федеральное правительство Канады производит специальные отчисления в пользу провинций с низкими доходами, делая им прямые дотации. При этом критерием бедности или богатства является потенциальная возможность провинции взимать налоги. В стране осуществляется специальная программа выравнивания социального уровня жизни.

Общий федеральный фонд налоговых поступлений Канады распределяется между провинциями таким образом, чтобы все провинции получили эквивалент не меньше среднего уровня налогов применительно к средней налоговой базе по стране. Для каждого вида налогов и для каждой провинции выполняют следующий расчет: 1) определятся средний по стране уровень налогообложения (путем деления суммы налоговых поступлений всех провинций на их суммарную налоговую базу). Получается показатель, называемый средней ставкой налога. 2) Средняя ставка налога умножается на налоговую базу каждой провинции и на этой основе определяется нормативно-расчетный уровень налоговых поступлений на душу населения для данной провинции. 3) Определяется условно средний по стране сбор налогов на душу населения при среднедушевой налоговой базе данной провинции и средненациональной ставке налога. 4) Разница между условно средним по стране и нормативно-расчетным для данной провинции уровнем налоговых поступлений на душу населения умножается на численности населения провинции, что и дает требуемую сумму субвенции.

Федеративная система Канады предоставляет большую автономии провинциям при обеспечении регионального равенства с помощью механизма бюджетного трансферта. Эта система обусловлена большими различиями в запасах природных ресурсов в условиях жизни и особенностям провинций в социальном плане. В настоящее время в Канаде стараются делать акцент на установление особых бюджетных режимов, а не на единообразное делегирование полномочий провинциям для проведения соответствующей их условиям региональной политики.

Понятие «бюджетный федерализм» характеризует основной принцип функционирования бюджетной системы: сочетание автономности бюджетов отдельных уровней и межбюджетных отношений. Бюджетный федерализм в таком понимании присущ странам с разнообразными государственно-политическим устройством, а не только федеративным государствам.

Можно выделить два типа бюджетного федерализма: децентрализованный и кооперативный. Различие между ними заключается в распределении функции по доходам и расходам между центром и регионами и принципах межбюджетных трансфертов.

Кооперативный бюджетный федерализм отличается от децентрализованного более широким участием региональных и местных властей в распределении налоговых доходов и более интенсивным межбюджетным выравниванием (не только вертикальным, но и горизонтальным). Признаки этого типа бюджетного федерализма более выражены именно в федеративных государствах, в частности, в Германии.

Основная часть общих доходов федерального бюджета и собственных доходов региональных (местных) бюджетов образуется из различных налогов. Разделение налоговых доходов между бюджетами осуществляется двумя способами: 1. различные виды налогов «разводятся» между бюджетными уровнями (собственные налоги); 2. один и тот же налог распределяется между бюджетными уровнями в определенных пропорциях (регулирующие налоги). Национальные бюджетные системы сильно различаются по соотношению и особенностям способов разделения налогов.

Правило разделения налогов на федеральные, региональные и местные довольно условны. Наиболее очевидный принцип – это соответствие места деятельности и финансирования этой деятельности. Например, осуществление государством защиты таможенного пространства и национального рынка требует, чтобы все таможенные пошлины поступали в федеральный бюджет. Наоборот, налоги на недвижимость и личный автотранспорт целесообразно передавать местному бюджету.

В Германии общины собирают «реальные» налоги (на профессиональную деятельность, на землю) и налоги на потребление (с увеселительных мероприятий, продажи алкогольных напитков, налоги на собак, постоянное местожительство, пожарные команды). Во Франции административно-территориальные единицы получают четыре основных налога, существующих со времен революции: налог на застроенную землю, налог на жилище, «профессиональный» налог (с жилых

домов, принадлежащих предприятиям, и частично с зарплаты), другие налоги на недвижимость.

Разделение общих налогов между бюджетными уровнями по определенным квотам происходит по-разному и имеет различные объяснения. Разделение подоходного налога между тремя бюджетными уровнями аргументируется тем, что, с одной стороны каждый гражданин несет ответственность одновременно перед общиной, землей и всем государством, с другой стороны, эти же уровни власти должны защищать интересы каждого гражданина.

Во Франции подоходный налог полностью поступает в центральный бюджет, хотя и здесь признается принцип соответствия прав и ответственности граждан и определенного уровня власти. Аналогично формируется главная часть доходов федерального бюджета США.

Как правило, большие страны мира (США, Канада) имеют относительно меньшую централизацию доходов по сравнению со средними и малыми странами, а федеративные государства (Германия и Австрия) – относительно меньшую централизацию доходов по сравнению с унитарными (Франция, Нидерланды).

Распределение расходов центральных, региональных и местных бюджетов определяется законодательно закрепленными бюджетными полномочиями. Структура распределения бюджетных расходов между уровнями власти близка, как правило, к структуре распределения доходов.

В структуре центральных (федеральных) бюджетов доля прямых налогов на региональное развитие, кроме трансфертов, как правило, невысока. Например, в США она составляет 0,8 %. Но основное влияние на региональное развитие центральный бюджет оказывает посредством финансирования национальных программ развития транспорта, энергетики, приоритетных отраслей промышленности, высшего образования, науки и т.д., поскольку все эти программы реализуются на определенных территориях.

Общей тенденцией национальных бюджетных систем в большинстве стран является перенос на региональный уровень основных расходов на социальное развитие. Этот перенос происходит вплоть до бюджетов низшего звена. Например, во Франции распределение расходов между региональными и местными бюджетами выглядит следующим образом: регионы – 9,9 %, департаменты – 28,9 %, коммуны – 61,2 %. Однако в распределении инвестиций роль регионов существенно выше, так как на них возложена важная роль в развитии инфраструктуры.

Проблема чаще всего состоит в том, что передача вниз бюд-

жетных полномочий не сопровождается предоставлением дополнительной финансовой базы. В бюджетных системах с устойчивым разделением доходов и полномочий по расходам основным механизмом регулирования бюджетных дисбалансов являются межбюджетные трансферты.

Во Франции вертикальные межбюджетные трансферты охватывают три региональных уровня. При этом донорами являются регионы и департаменты, а бенефициарами – коммуны. Доля регионов в получаемых трансфертах составляет 14 %, доля департаментов – 16, а доля коммун – 70 %.

В Испании основная часть межбюджетных трансфертов поступает из Фонда межтерриториальных компенсаций. Его основное назначение – не социальная поддержка, а усиление экономического развития через инвестиции. В фонд отчисляется 30 % государственных инвестиций.

Целевые трансферты или бюджетные гранты предназначаются для осуществления определенных задач государственной региональной политики. Например, в США федеральные трансферты на строительство междуштатных автодорог покрывают 90 % их стоимости. В Германии федерация представляет специальную финансовую помощь для особо важных инвестиций земель и общин, в том числе для санации и сохранения конкурентоспособных предприятий, создания новых рабочих мест.

Специфика экономического развития, свойственная переходной экономике России, не позволяет механически заменить эту систему традиционным набором приемов бюджетного регулирования, рациональных в рыночной экономике. Поэтому зарубежный опыт для нас ценен, но полностью не применим.

Исходя из опыта других стран, можно сделать вывод, что реформирование бюджетной системы должно проходить в направлении увеличения доли собственных доходов региональных и местных бюджетов за счет перераспределения нормативов налоговых поступлений в пользу регионов и местных органов власти. Должно быть осуществлено сокращение встречных потоков, основанное на принципе максимального оставления регионам налоговых и неналоговых поступлений, которые они отчисляют в федеральный бюджет, а затем получают в виде трансфертов и прочих из федерального бюджета.

«ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ. РАЗГРАНИЧЕНИЕ СМЕЖНЫХ СОСТАВОВ»

Муртузалиева А. – ст-ка 3 к. ДО ИФ ДГУ

Злоупотребление полномочиями относится к преступлениям против правильного осуществления полномочий управляющим в организации, которыми являются запрещенные уголовным законом умышленные действия (бездействие), совершенные в связи с осуществлением полномочий управляющим в организации (не являются государственным или муниципальным органом или учреждением) вопреки интересам этой организации.

Злоупотребление полномочиями это, согласно стр. 201 УК, использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя и других лиц, либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организации, либо охраняемым законом интересам общества или государства. Данное деяние необходимо отличать от злоупотребления должностными полномочиями. В законе установлена ответственность за использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Злоупотребление должностными полномочиями является нормальный порядок работы коммерческих и иных организаций. Коммерческой организацией, согласно п.1 стр. 50 ГК РФ признаются юридические лица, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Некоммерческие организации не имеют извлечение прибыли основной целью и не имеют извлечение прибыли основной целью и не распределяют полученную прибыль между участниками.

Коммерческие организации могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Некоммерческие организации – потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации, финансируемые собственником учреждений и т.д.

А при злоупотреблении должностными полномочиями объектом является нормальная деятельность государственных и муниципальных учреждений, то есть организаций местного самоуправления

для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемых полностью или частично государством или органом местного самоуправления. Объектом злоупотребления должностными полномочиями может быть нормальная деятельность органов, действующих в вооруженных силах РФ, других войсках воинских формированиях. Согласно федеральному закону «Об обороне» от 31.05.1996г. Вооруженные силы РФ состоят из органов управления, соединений объединений воинских частей учреждений, военных академий, училищ и институтов. К другим войскам относят пограничные войска, внутренние войска МВД, войска ФСБ, войска правительственной связи, железнодорожные войска и войска гражданской обороны.

Схожесть объективной стороны данных деяний заключается в том, что она характеризуется совершением этих преступлений «вопреки интересам службы», то есть действия лица по своему содержанию противоречат задачам и целям, ради которых функционирует соответствующий орган или создана соответствующая организация. Судебная практика сталкивается со случаями, когда должностное лицо допускало известные нарушения служебных инструкций, но делало это ради достижения успехов в деятельности соответствующего учреждения. В качестве примера можно привести дело, рассмотренное Верховным судом РФ. Обстоятельства следующие: «К. заключил договор с бригадой строителей, завысив в нем сумму оплаты, и для того, чтобы выплатить эти деньги, составлял фиктивные наряды на не выполнявшиеся работы». Суд не признал в действиях К. состава злоупотребления должностными полномочиями, установив, что он действовал в интересах службы, поскольку за меньшую оплату строителей найти было невозможно.

Общим для преступлений, предусмотренных ст. 201 УК и 285 УК является материальный состав, то есть обязательность наступления предусмотренных статьями последствий.

Отличие объективной стороны деяния предусмотренного ст. 201 от деяния предусмотренного ст. 285 состоит в том, что в первом случае преступление выражается в использовании управленческих полномочий в организации, а во втором случае в использовании должностных полномочий. Под использованием управленческих полномочий понимается деяние, выражающееся в применении и уклонении от применения возложенных на данное лицо обязанностей или предоставленных ему прав обязанностей или предоставленных ему прав по управлению имуществом или работой персонала, вытекающие из за-

кона или иного нормативного акта, договора, приказа или распоряжения.

Под использованием должностных полномочий понимает деяние, которое выражается в осуществлении либо неосуществлении прав и обязанностей (властных полномочий), которыми должностное лицо наделено в силу занимаемой им должности. При определении были ли преступные действия связаны с использованием служебных полномочий, необходимо установить, что должностное лицо действует в пределах своих полномочий регламентированных в соответствующих нормативных актах, приказах или трудовых соглашениях.

Также отличие объективной стороны злоупотребления полномочиями от злоупотребления должностными полномочиями заключается в том, что в первом случае необходимо наступление последствий в виде существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, а во втором случае – в виде существенного нарушения этих прав и свобод. Очевидно, что нарушение и вред – неоднозначные понятия. Вред может считаться существенным, если совершение этого преступления ухудшило экономическое положение потерпевших (граждан, юридических лиц), затруднило реализацию их законов прав или создало препятствие для осуществления государственными органами или общественными организациями социальных, экономических или иных функций. Формулировка ст. 285 УК в этой части (существенное нарушение) требует ответа, по меньшей мере, на 2 наиболее значимых вопроса:

1. Какое содержание (и формы) названных в законе нарушений.
2. Какие нарушения следует считать существенными (то есть их критерии).

В соответствии с постановлением Пленума В. С. СССР по делам о должностных преступлениях указал, что нарушения являющиеся последствием преступления (ст. 285, 286, 293) причиняют не только материальный вред, но и иной вред (нарушение конституционных прав и свободу граждан, подрыв авторитета органов власти, общественных и государственных организаций, создание помех и сбоев в их работе, нарушение общественного порядка). Если последствия носят материальный характер, их можно конкретно выявить, определить. А если вред нематериальный, то его установить практически невозможно.

Еще менее конкретными были рекомендации Пленума В. С. по поводу признания нарушения существенным. Таким критериям Пленум считал такие показатели, как степени отрицательного влияния деяния на нормальную работу предприятия, характер и размер поне-

сенного им ущерба, число потерпевших граждан, тяжесть причиненного им морального, физического или имущественного вреда.

Чаще всего при злоупотреблении полномочиями и при злоупотреблении должностными полномочиями вред носит материальный характер. И то и другое деяние может быть совершенно как в форме действия, так и в форме бездействия.

Принципиальной особенностью привлечения к уголовной ответственности за злоупотребление полномочиями в соответствии со ст. 201 заключается в отказе от принципа публичности уголовного преследования в отношении лиц выполняющих управленческие функции в коммерческой организации, не является государственным и муниципальным предприятием. Это имеет место, если деяние, предусмотренное, 201 статьей причинило, вред исключительно этой коммерческой организации. Отказ от принципа публичности уголовного преследования выражается в том, что в указанном случае уголовное преследование ведется по заявлению этой организации или с её согласия.

С субъективной стороны данные преступления совершаются умышленно с корыстной целью, то есть с целью извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо населения вреда другим лицам или иной личной заинтересованности. Под иной личной заинтересованностью понимается стремление должностного лица извлечь, путем использования служебного положения выгоду неимущественного характера. Содержание её могут составлять такие побуждения как карьеризм, получение взаимных услуг личного характера, прекращение действительного положения, сокрытие своей не компетентности и т.д.

Субъектом преступления предусмотренного статьей 201 являются лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, а субъектом ст. 285 – должностное лицо.

В соответствии с примечанием 1 к ст. 201 выполняющим управленческие функции в организации (коммерческой или иной) признается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно – распорядительные или административно – хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а так же в некоммерческих организациях не являющихся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальными учреждениями и воинских формированиях РФ.

Наступление тяжких последствий при злоупотреблении полномочиями является квалифицирующим признаком, а при злоупотреблении должностными полномочиями – особо квалифицирующим при-

знаком. Тяжким могут быть признаны такие последствия злоупотребления полномочиями, которые привели к экономическому разорению потерпевших или к такому воспрепятствованию осуществления государственными органами или общественными организациями существенных социальных, экономических или иных функций, которое создало угрозу финансовой стабильности, общественной или государственной безопасности, а при злоупотреблении должностными полномочиями – дезорганизация работы соответствующего органа, причинение крупного материального ущерба, применение тяжкого вреда здоровью граждан и другие последствия, если они находятся в причинной связи с допущенным лицом злоупотреблением служебным положением.

Если наступили тяжкие последствия в виде лишения жизни без смягчающих обстоятельств, причинение тяжкого вреда здоровью и т.д. совершенное деяние требует дополнительной квалификации по соответствующим статьям УК.

Ст. 285 УК предусматривает квалифицирующий признак, который отсутствует в статье 201 УК, то есть совершение этого преступления лицом, занимающим государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, а равно главой местного самоуправления.

В соответствии с примечанием 2 к ст. 285 УК под лицами, занимающими, государственные должности РФ, понимаются лица, занимающие должности устанавливаемые конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

В соответствии с примечанием 3 к ст. 285 УК под лицами, занимающими государственные должности субъектов РФ понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями и уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КРАЖАМ ЧУЖОГО ИМУЩЕСТВА

**Акутаев Р.М., профессор,
Мусаев М.М., аспирант ЮФ ДГУ**

Организация эффективной борьбы с преступностью во многом определяется своевременным познанием основных тенденций её развития, анализом интенсивности проявлений составных элементов преступности, а также категорий и отдельных видов преступлений, особенно тех из них, которые образуют наибольший удельный вес в её структуре.

Это позволяет мобилизовать людские и материальные ресурсы на главных направлениях борьбы с преступностью, устранить факторы, детерминирующие эти преступления.

Обращение к исследованию проблем краж чужого имущества главным образом продиктовано неблагоприятными тенденциями развития этого вида преступления как в целом по стране, так и в Дагестане в частности. Среди общественно опасных посягательств они наиболее распространены. Кроме того, удельный вес латентной составляющей этих преступлений также весьма значителен, на что неоднократно обращали внимание специалисты.⁴⁴ В частности, об этом свидетельствует и тот факт, что возросшее за прошлый год почти на четверть количество зарегистрированных преступлений является не результатом какой-то «криминальной революции», произошедшей в России, а является закономерным следствием изменившейся политики в области регистрации преступлений. Анализ данных уголовной статистики за 2005 год приводит к выводу, что в общем приросте преступлений почти 70 процентов составляют деяния небольшой и средней тяжести, которые традиционно наиболее латентны и раньше в отчеты просто не попадали. При этом самые высокие темпы прироста преступности за этот период были отмечены по кражам, грабежам и мошенничествам. Так, по сравнению с предшествующим годом в 2005 году зарегистрировано в два раза больше карманных краж.⁴⁵

Можно с уверенностью сказать, что состояние и тенденции преступности в стране таковы, что их количественные показатели в решающей мере определяются уровнем хищений чужого имущества (46,3% от всех преступлений), среди которых наиболее распространенными являются кражи. Так, за период с 2000 по 2005 гг. в Российской Федерации было зарегистрировано в среднем 1223 тыс. краж, их удельный вес в общем объеме выявленных преступлений составил в среднем 39 %, среди преступлений имущественной направленности – 71 %.

⁴⁴ См., в частности: Гаврилов Б.Я. Способна ли российская статистика о преступности стать реальной? // Государство и право. 2001. № 1. С. 53; Акутаев Р.М. Проблемы латентной преступности. Махачкала, 2002. С. 44.

⁴⁵ См.: Рашид Нургалиев. Дойти до участкового // Российская газета. 2006. 18 февр; Интервью с министром внутренних дел РФ Р.Г. Нургалиевым «От человека с ружьем к современным технологиям» // Российская газета. 2006. 2 марта.

В структуре краж значительно преобладают кражи, совершаемые с незаконным проникновением в жилище граждан (61,2 %). Из них доля краж с проникновением в квартиры – основное жилище граждан – составляет около 42 %.

О динамике краж чужого имущества по Дагестану можно судить по следующим данным. В период с 2002 по 2005 гг. рост краж чужого имущества здесь составил 44, 9 %. Причем в течение этого периода времени ежегодно количество совершаемых краж увеличивалось. Эта динамика отражена в приведенной ниже таблице.

Таблица 1.

Динамика краж чужого имущества в Республике Дагестан за период с 2002 по 2005 гг.

Годы	2002	2003	2004	2005
Кол-во краж	2425	2505	2919	3519

За эти же годы прослеживается тенденция роста удельного веса краж в структуре всей зарегистрированной преступности. Правда, в последние два года эти показатели стабилизировались. Так, если в 2002 г. этот показатель составлял 17,1 %, то в 2003 г. – уже 20,5 %, а в 2004 г. – 26 %, в 2005 г. – 25,7 %.

Актуальность и даже злободневность проблемы борьбы с кражами, как видим, в первую очередь связана с их широкой распространенностью как в целом по Российской Федерации, так и на территории Республики Дагестан, а также устойчивой тенденцией их роста. Кроме того, невысокая раскрываемость данного вида преступлений вкпе, как уже было отмечено, с достаточно высоким уровнем латентности также создают дополнительные сложности в борьбе с кражами чужого имущества. Причем статистические данные свидетельствуют, что в 2005 году в республике имело место существенное падение уровня раскрываемости краж – более чем на десять процентов, 66,2 % в 2005 году, тогда как в предшествующем году он составлял 77,6 %.

Следует иметь в виду, что при совершении квалифицированной кражи – кражи из квартиры - наряду с посягательством на право собственности граждан одновременно нарушаются и конституционные права граждан на неприкосновенность их жилища и частной жизни. Это значительно повышает степень общественной опасности этих краж и делает необходимым существенно повысить эффективность борьбы с ними.

Криминогенную обстановку с кражами осложняет то обстоятельство, что они являются весьма доходным и относительно безопасным (с точки зрения вероятности установления виновных лиц и привлечения их к уголовной ответственности) видом преступления из-за своей неочевидности и имманентно присущему кражам свойству высоко латентного вида преступления. Данная проблема имеет особую значимость и специфичность в условиях нашей республики в силу исторически сложившегося комплекса многочисленных социокультурных, национально-этнических, семейно-родовых и ряда иных факторов, определяющих своеобразие расстановки приоритетов в системе социальных ценностей, взглядов, нравов, порядков и обеспечивающих состояние социального контроля.

По результатам исследований, проведенных А.С. Герасимовой, известно, что около 24% квартирных краж совершается в отношении лиц, которые до совершения преступления имели различные связи и отношения с будущим преступником, причем 3,5% жертв являются родственниками квартирных воров, 3,9% – состояли в соседских отношениях, а в 10% случаях совершения кражи будущих жертву и преступника связывала совместная работа.⁴⁶ Следовательно, вероятность того, что потерпевший от кражи родственник или близкий друг, коллега в условиях соционормативной среды, характерной для Дагестана, сообщит в правоохранительные органы о совершенной в отношении него краже, весьма незначительна. Разумеется, подобного рода особенности восприятия правонарушений, в частности краж чужого имущества, и пассивного реагирования на них со стороны граждан республики накладывают заметный отпечаток не только на проблему выявления (установления) факта совершенного преступления, иначе говоря, проблему латентности краж, но и весьма негативным образом отражаются на последующих стадиях уголовного судопроизводства, связанных с изобличением виновного лица и привлечением его к адекватной юридической ответственности.

Проведенное в последние годы криминологическое исследование, включающее результаты расследования и разрешения указанной категории дел, позволило выявить ряд криминологических черт, характеризующих это преступление, выявить типичные недостатки и издержки методики их расследования.

Прежде всего, обратимся к характеристике объекта и предмета посягательства при кражах. Нами установлено, что доля квартирных

⁴⁶ Герасимова А. С. Роль социологических исследований в виктимологическом изучении квартирных краж. - Краснодар, 1996. - С. 27.

краж в структуре краж чужого имущества составляет чуть более 40 процентов. Вторыми по частоте подверженности преступному посягательству указанного вида объектами являются гаражи и автомобили. Из них совершаются кражи примерно в 18 % случаев. Далее следуют кражи из госучреждений, карманные кражи, кражи из гостиниц и общежитий и т.д. Предметами посягательства в большинстве случаев являются носильные вещи, деньги, ювелирные изделия, техника (компьютеры, музыкальные центры, магнитофоны), а также иные предметы, пользующие повышенным спросом.

Обращает на себя внимание, что преобладающая часть краж совершается в дневное время, когда жильцы по тем или иным причинам отсутствуют. Кроме того, большинство краж приходится на рабочие дни.

Мы уже отмечали тот факт, что в последнее время имеет место заметное снижение раскрываемости краж. Одним из факторов, способствующих этому, как показали проведенные нами исследования, является нарушение требований уголовно-процессуального законодательства, связанных с возбуждением уголовных дел. Главным образом эти нарушения касаются сроков рассмотрения сообщений о кражах. К примеру, по одному из уголовных дел было установлено, что заявление о совершенном преступлении поступило 21 августа 2005 года. При этом кража была совершена двумя днями ранее. А уголовное дело по этому факту возбуждено лишь 23 сентября 2005 г. Разумеется, такая нерасторопность компетентных органов не могли не сказаться и на конечном результате. Кража осталась нераскрытой.

Подобного рода нарушения сроков рассмотрения поступивших сигналов о преступлении, к сожалению, не единичны. Проведенное исследование показало, что около 40 % сообщений о преступлениях органами внутренних дел в 2003-2004 годах были рассмотрены с принятием решений свыше 3-х дневного срока, около 12 % - свыше 10-ти дневного срока. При этом более 60 % заявлений и сообщений, разрешенных в срок до 10 суток, составили неочевидные преступления. Такого характера нарушения требований ст. 144 УПК РФ сотрудниками ОВД допускались систематически, несмотря на то, что по этим заявлениям все необходимые материалы проверки собирались, как правило, в течение первых суток. Приведем один из характерных примеров такого рода.

Так, 20 апреля 2003 г. в Карабудахкентский РОВД с заявлением об обнаружении 19 апреля 2003 г. кражи электропроводов протяженностью 1 км. 200 метров обратился мастер Сергокалинского участка ЦЭС «ДАГЭНЕРГО» М.

По данному факту дежурным следователем Карабудахкентского РОВД был собран первичный материал, из которого следовало, что 19 апреля 2003 г. неустановленные лица с помощью ножовки подрезали провода с высоковольтной линии электропередач и совершили кражу проводов протяженностью 1 км. 200 м.

Несмотря на явные признаки состава преступления, решение в соответствии со ст. 145 УПК РФ по материалу не было принято. Лишь 6 мая 2003 г. прокуратурой района был истребован материал и возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 158 ч. 2 п. «а» УК РФ.

Низкой раскрываемости указанной категории дел способствует и то обстоятельство, что орган дознания, не проводя тщательной проверки фактов, указанных заявителем в своем обращении, отказывает ему в возбуждении уголовного дела, что, как правило, ведет к невозможной утрате доказательств, столь необходимых для изобличения виновных лиц в ходе предстоящего расследования. Кроме того, даже в случае возбуждения уголовного дела, порой из-за не своевременного проведения важных следственных действий либо проведение их поверхностно, полученные результаты теряют доказательственное значение по делу.

Указанная практика прямо противоречит совместному приказу Генерального прокурора РФ и Министра внутренних дел РФ 16 мая 2005 г. № 18/350 «О мерах по укреплению законности при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела». Приказом возлагается персональная ответственность за обоснованность принятых решений на руководителей органов дознания, дознавателей и следователей. Это следует понимать таким образом, что лица, допустившие подобного рода «ошибки», т.е. незаконно отказавшие возбудить уголовное дело, в том числе и надзирающий прокурор, если он смотрел сквозь пальцы на незаконные выводы следствия, должны привлекаться к уголовной ответственности, а не ограничиваться дисциплинарными мерами воздействия, как это обычно практиковалось ранее. Подобный более жесткий подход к указанного рода нарушениям вызван и тем, что общепринятые в такой ситуации меры прокурорского реагирования – внесение представлений, обсуждение на оперативных совещаниях и т.п. – не оказывают должного влияния на положение дел. Работники милиции успешно адаптировались к ним.

Вместе с тем, несмотря на активизацию деятельности по привлечению к ответственности за незаконный отказ в возбуждении уголовного дела и усиление этой ответственности, подобного рода случаи продолжают иметь место. Более того, наблюдается четко обозначенная

тенденция их роста. Об этом, в частности, могут свидетельствовать следующие данные. Так, прокуратурой г. Дербента в 2004 году были отменены 53 незаконных постановления об отказе в возбуждении уголовных дел. При этом в шести случаях дело касалось совершения тяжких преступлений, а в 36 – средней тяжести. Между тем, только за 9 месяцев 2005 г. было отменено 139 аналогичных постановлений. Из них с возбуждением уголовных дел – 67. Если исходить из того, что в Дербентском городском и районном отделах внутренних дел в общей сложности за исследуемый период содержалось 699 отказных материалов, то нетрудно подсчитать, что отменяется каждое пятое постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.⁴⁷ Примерно такое же положение дел наблюдается и в деятельности органов прокуратуры других районов и городов республики.

Ситуация совершенно понятна всем. Нет необходимости пояснять, почему отказываются в возбуждении дел следователями, а еще раньше оперативниками. Другая часть дел, которые все же доходят до суда также рушатся как карточные домики. Вот и происходит «смазанный отказ» за определенную мзду или срабатывает традиционно дагестанский механизм куначества, внутренний гуманный самосуд родственников и т.д.

Обращает на себя внимание тот факт, что порой отсутствие законных оснований к отказу в возбуждении уголовного дела не является препятствием для иных работников к принятию такого решения. Основанием для этого служат надуманные формулировки. К примеру, излюбленной формулировкой оперуполномоченных отдела борьбы с хищениями грузов с подвижного состава стала «недогруз товара грузоотправителем». Причем этот виртуальный, ничем не засвидетельствованный и не подтвержденный недогруз «основывается» лишь на заключении экспертизы о целостности пломб на дверях прибывших вагонов. Между тем, в самих материалах проверок, как правило, отсутствуют объяснения грузоотправителя по поводу недостачи груза, что является свидетельством поверхностного и весьма формального отношения к подобной проверке.

Более того, в отдельных случаях даже установленные явные признаки вскрытия пломб на цистернах или дверях вагонов не являются препятствием для отказа в возбуждении уголовных дел. Примером такого случая может служить отказ в возбуждении уголовного дела по факту хищения трех цистерн авиационного бензина, не доехавших от

⁴⁷ См.: Архивные материалы прокуратуры г. Дербента Республики Дагестан за 2005 г.

нефтеперерабатывающего завода до Шереметьева. Как рассказал корреспонденту «Российской газеты» Московский региональный прокурор на воздушном и водном транспорте Е. Коломоец, цистерны пришли к месту назначения пустыми и с явными следами вскрытия горловин. Тем не менее, следователь ЛОВД принял решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Якобы завод-изготовитель сам отправил цистерны пустыми⁴⁸.

Приведем два характерных примера незаконного отказа в возбуждении уголовного дела и из местной, дагестанской, правоприменительной практики.

Так, 18 февраля 2004 г. гражданка Р. обратилась в ОВД г. Дербента с заявлением о том, что 17 февраля 2004 г. из магазина «Симфония» в присутствии самой Р., а также граждан О. и П., неизвестными лицами совершено хищение трех мобильных телефонов на общую сумму 39100 рублей.

Согласно объяснению заявительницы, трое неизвестных, находясь в магазине, попросили показать им телефоны, а затем, воспользовавшись тем, что продавщица отвлеклась, скрылись на автомашине ВАЗ 2109, прихватив с собой телефоны и не заплатив за них.

Постановлением начальника ОУР СКМ Дербентского ГОВД от 28 августа 2004 г. в возбуждении уголовного дела было отказано по причине не установления умысла на хищение телефонов. Однако это постановление прокуратурой города было отменено, как незаконное и одновременно вынесено постановление о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 161 УК РФ⁴⁹.

В другом случае было установлено, что 17 декабря 2003 г. в с. Губден Карабудахкентского района Республики Дагестан гр. А., управляя автомашиной «Газель», совершил наезд на жителя этого же села Б., который от полученных при ДТП телесных повреждений скончался на месте.

Сотрудники Губденского ТПМ укрыли факт совершения данного преступления, не сообщив об этом в дежурную часть РОВД. В ходе проведения общенадзорной проверки о совершении ДТП стало известно помощнику прокурора района Г., который в соответствии со ст. 143 УПК РФ доложил об этом прокурору района.

⁴⁸ См.: Андрей Шаров. За отказ можно сесть. Владимир Устинов и Рашид Нургалиев решили навести порядок в милицеской статистике // Росс. газ. 2005. 9 июня.

⁴⁹ См.: Архивные материалы прокуратуры г. Дербента за 2004 г.

Несмотря на очевидность совершенного преступления, 30 декабря 2003 г. постановлением следователя СО в возбуждении уголовного дела было отказано со ссылкой на п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. При этом следователь мотивировало свое решение тем, что, якобы, гр. Б. скончался не в результате ДТП, а по причине «падения с кирпичной стены». Это постановление прокурором района было отменено и по факту ДТП возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 264 УК РФ⁵⁰.

Сложившееся обыкновение применения действующего уголовного законодательства свидетельствует о том, что незаконный отказ возбудить уголовное дело квалифицируется как превышение должностных полномочий. Причем наблюдается заметная активизация деятельности в этом направлении после принятия упомянутого приказа. Так, только за первое полугодие 2005 г. в Приволжском федеральном округе возбуждено 350 уголовных дел против сотрудников милиции за укрывательство преступлений, в том числе 77 – в отношении руководителей ГРОВД. Больше всего подобных дел в Оренбургской области – 53. В Татарстане – 49 таких дел. За этот же период направлено в суд 118 уголовных дел за укрывательство преступлений. Из них 15 дел – в отношении руководителей ГРОВД⁵¹.

В связи с изложенным следует отметить, что за весь 2004 год к уголовной ответственности за укрытие преступлений от учета, привлечено более 480 работников милиции, что в полтора раза больше, чем в 2001 году⁵². Нетрудно было предположить, что 2005 г. может оказаться рекордным в этом плане, поскольку, с одной стороны, самих фактов укрытия заявлений и сообщений о преступлениях, как видим, не становится меньше, а с другой – установка руководства Генеральной прокуратуры заключается в том, что «уголовных дел должно быть ровно столько, сколько фактов должностного подлога, фальсификации

⁵⁰ См.: Архивные материалы прокуратуры Карабудахкентского района за 2004 г.

⁵¹ Об этом см. интервью В. Куликова с заместителем Генерального прокурора РФ С.И. Герасимовым «Милицию зачистят по приказу. Жесткая директива от Генпрокурора – за укрывательство преступлений будут судить прежде всего «граждан начальников» // Росс. газ. 2005. 5 июля.

⁵² См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации В.В. Устинова на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 21 января 2005 г.

материалов и других нарушений было совершено. Только так можно навести порядок»⁵³.

Опубликованные в печати итоги правоохранительной деятельности в Российской Федерации за 2005 год подтвердили наши предположения. Так, за прошедший год к уголовной ответственности за совершение преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета, было привлечено более полутора тысяч сотрудников органов внутренних дел⁵⁴. По сравнению с 2004 годом (480 случаев) это существенно больше. К тому же к уголовной ответственности были привлечены не только стрелочники – участковые да оперуполномоченные, которые, по справедливому замечанию Генерального прокурора РФ В.В. Устинова, «нередко были заложниками установок их руководителей любым способом приукрасить криминальную обстановку. В 2005 году на скамье подсудимых оказались более 450 руководителей райгосорганов, которые создавали или сознательно поддерживали практику укрытия преступлений»⁵⁵.

Как известно, успешное производство дознания и предварительного следствия по делам о кражах чужого имущества, их специально-криминологическая профилактика во многом зависят от надлежащего проведения первоначальных следственных действий, прежде всего – своевременного и качественного проведения осмотра места происшествия, которое должно производиться с приглашением соответствующих специалистов и применением технических средств. Однако проведенное изучение уголовных дел показало, что в ряде случаев осмотр места происшествия по кражам производился поверхностно, неполно, без применения криминалистической техники. В 12 % изученных дел осмотр вообще не проводился либо проводился формально без составления протокола осмотра. При составлении протокола осмотра места происшествия допускаются существенные нарушения процессуального законодательства: порой не указывается время начала и окончания осмотра, а в отдельных случаях он проводится без участия понятых. Зачастую не подвергаются осмотру прилегающие к месту кражи участки территории. Ни по одному из нераскрытых уголовных дел лица, производящие осмотр, не принимали мер к изъятию микрокапсул. В полной мере не используются и возможности служебно-

⁵³ Там же.

⁵⁴ См.: Александр Кизлык. Преступление и указание // Росс. газета. 2006. 25 янв.

⁵⁵ Выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 3 февраля 2006 г.

розыскных собак. Только 9 % изученных уголовных дел, приостановленных производством, содержали схемы к протоколу осмотра, лишь по 6 % дел применено фотографирование.

Хотя сами следователи, особенно дознаватели, проявляют слабые знания методики обнаружения, исследования, фиксации и изъятия вещественных доказательств, тем не менее при выезде на место происшествия зачастую они не приглашают специалистов экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел. По этой причине не единичны случаи не сохранности вещественных доказательств либо их непригодности для идентификации в силу некачественного изъятия с места происшествия.

Кроме того, при осмотре места совершения кражи порой не придают должное внимание способу ее совершения, в то время как способ посягательства имеет решающее значение, поскольку позволяет выявить характер примененного технического средства, определить профессиональные навыки преступника, почерк совершения преступления, установить вещественные доказательства. Способ совершения преступления также имеет значение для выдвижения и отработки следственных и розыскных версий, содержит важный профилактический аспект.

Анализ содержания уголовных дел по кражам показал, что, за редким исключением, они не содержат планов проведения расследования по ним. В тех же уголовных делах, в которых они имелись, можно было сделать вывод, что составлены они формально. Такой же формальный характер нередко носят ответы органа дознания следователю о результатах розыска лица, подозреваемого в совершении кражи. Все это, в конечном счете, ведет к тому, что по истечении срока расследования следователи вынуждены приостанавливать производство по уголовным делам за нераскрытием, т.е. не установлением лица, совершившего кражу.

Трудности в расследовании краж личного имущества в известной мере связаны и с безответственным отношением к порученному делу со стороны отдельных сотрудников правоохранительных органов, главным образом, следователей и оперативных работников. Некоторые из них недостаточно уделяют внимание повышению своего профессионального уровня, овладению необходимыми навыками использования современных технических средств, новейших возможностей информационных технологий в своей практической деятельности. Обнаруживаются недостатки и в плане полноты знаний тактических приемов проведения отдельных следственных действий, а также особенностей методики расследования неочевидных преступлений. По ряду при-

остановленных производством уголовных дел остаются не проверенными отдельные следственные версии, не осуществляется производство всех необходимых и возможных следственных действий, не устраняются противоречивые показания, полученные в ходе расследования, своевременно не принимаются все исчерпывающие меры к розыску скрывшихся преступников, нет четко налаженного взаимодействия между различными подразделениями и службами правоохранительных органов. Не изжита еще порочная практика, ограничивать себя предъявлением обвинения по единичному факту совершения преступления, не обременяя себя установлением и предъявлением обвинения по всем эпизодам преступной деятельности, а также доказыванием вины всех соучастников преступления, а не отдельных из них. Такая практика способствует применению неадекватных и несоразмерных содеянному виновными лицами и их личностной характеристике мер ответственности.

Как справедливо обращается внимание в юридической литературе, «одной из проблем при раскрытии квартирных краж является неиспользование в полной мере возможностей автоматизированных информационно-поисковых систем, оперативно-розыскных, криминалистических и справочных учетов»⁵⁶. Считаем, что данный тезис касается не только квартирных краж, но и краж чужого имущества в целом. В этой связи следует подчеркнуть существенную роль дел оперативного учета, которые выступают в качестве информационной основы оперативно-розыскного обеспечения деятельности подразделений уголовного розыска, на которых возложена функция борьбы с кражами. Заведение этих дел является одним из обязательных организационно-правовых условий использования потенциала оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел в борьбе с кражами, по которым виновные лица еще не установлены.

Необходимое информационное обеспечение служит основой для создания оптимальной программы по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий подразделениями уголовного розыска. Лишь располагая достоверной информацией подразделения уголовного розыска могут со знанием дела разработать конкретные меры по борьбе с кражами чужого имущества, по устранению или нейтрализации криминогенных факторов, способствующих их совершению.

⁵⁶ Зайналов М.Ш. Криминологические проблемы борьбы с квартирными кражами (по материалам Республики Дагестан) // Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2003. С. 160.

Надлежащее информационное обеспечение предполагает наличие источников информации, представляющей оперативный интерес, а еще лучше – создание на этой основе постоянно действующей системы получения такой информации. Разумеется, подобная информационная обеспеченность требует вербовки негласного аппарата, включая и целевые вербовки по конкретным делам. В условиях же, когда над людьми довлеют предрассудки прошлого, выражающиеся в неодобрении любых контактов с представителями официальных органов, вкупе с современным, довольно низким, уровнем доверия граждан к правоохранительным органам, осуществлять подобную вербовку в нашем регионе становится все более проблематично.

Низкий уровень раскрываемости краж во многом связан также с текучестью кадров, слабой профессиональной подготовкой сотрудников уголовного розыска и других служб милиции, отсутствием должной координации деятельности по борьбе с кражами между различными подразделениями и службами органов внутренних дел, низким уровнем разъяснительной работы, проводимой среди населения.

Устранение отмеченных выше недостатков и упущений, повышение уровня информационной обеспеченности деятельности органов внутренних дел, занимающихся расследованием и раскрытием краж чужого имущества, повышение действенности прокурорского надзора за ходом и результатами расследования указанной категории дел, полагаем, позволят обеспечить более эффективное, с учетом сложившейся криминогенной ситуации, выполнение задач правоохранительных органов по предупреждению совершения и раскрытию краж чужого имущества.

ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ГРУППОВОЙ ПРЕ- СТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Таилова А.Г. - зав. каф. к.ю.н. доц.

Дети являются высшей ценностью каждого государства. Сегодня ни у кого не вызывает сомнения, что критерием дееспособности и прозорливости власти является ее отношение к детям, уважение и защита их прав, свобод и законных интересов. В раннем возрасте дети особенно уязвимы и особенно подвержены различным влияниям, и поэтому ребенок должен пользоваться приоритетом в том, что касается наших забот и ресурсов.

Постоянно прогрессирующий рост преступности несовершеннолетних, детей» лишившихся родительского попечения и находящихся в конфликте с законом, требует поиска и применения срочных и

далеко не ординарных мер.

Преступность несовершеннолетних всегда носила преимущественно групповой характер. Из-за возрастных, психологических и иных личностных особенностей групповое поведение как позитивного, так и негативного характера - это в большей степени норма для несовершеннолетних, чем отклонение от нее.

Доля групповых преступлений примерно в 1,5 – 5 раз выше аналогичного показателя взрослой преступности и составляет 20-80% в структуре всей преступности несовершеннолетних.

В последние годы наметился процесс укрепления групп несовершеннолетних с противоправным поведением. Примерно 3/5 таких групп имеют разновозрастной смешанный состав участников, что усиливает ориентацию на их длительную деятельность такого рода, способствует ее интенсификации: отягощению мотивации, повышению дерзости и упорства.

С каждым годом растут негативные социальные последствия, причинения несовершеннолетними преступлений, группировок, моральные и материальные потери.

В современный период групповая преступность несовершеннолетних стала значительно более общественной, чем во все предыдущие годы. Изучая групповую преступность несовершеннолетних, следует учитывать и такого рода фактор, как втягивание несовершеннолетних в организованные преступные группировки.

Актуальность разработки проблемы групповой преступности несовершеннолетних связана не только с возросшей общественной опасностью данной категории преступности, но и необходимостью разработки профилактических мер по предупреждению групповой преступности несовершеннолетних. Проблемы преступности несовершеннолетних, и групповой в том числе постоянно привлекают внимание отечественных и зарубежных ученых юристов и практиков. Во многих аспектах они освещены в научной литературе как прошлых, так и последующих лет. Среди них следует выделить труды И.И. Алексеева, З.А. Астемирова, Ю.М. Антоняна, В.И. Долговой, Д.З., Зиядовой, А.В. Наумова, Н.Г. Яковлевой и других.

Исследование преступности несовершеннолетних - одна из важнейших, сложных и актуальных проблем современности. Без ее решения невозможен дальнейший прогресс нашего общества, так как в динамике последних лет масштабы преступности, а особенно подростковой, в том числе групповые, приняли размеры, угрожающие социальной безопасности в целом.

Быстрое изменение социальных стереотипов, трансформация

моральных ценностей в совокупности с объективно ухудшившимися условиями жизни большинства населения способствуют формированию таких негативных тенденций, как рост числа агрессивно-настроенных неформальных молодежных объединений, ранняя алкоголизация, токсикомания и наркомания, аморальное поведение, противоправные действия. В результате статистическая кривая преступности несовершеннолетних поползла вверх.

По официальным данным, в настоящее время лицами, не достигшими восемнадцати лет, совершается свыше 16 % всех преступлений, регистрируемых по линии уголовного розыска. В 2004 году несовершеннолетними и при их соучастии было совершено 208313 преступлений. Фактически данной категорией лиц совершается в несколько раз больше преступлений, чем зарегистрировано уголовной статистикой, так как существует значительная латентность подростковой преступности. Темпы роста преступности среди этой возрастной группы в несколько раз опережают общие показатели.

В воспитательных колониях России содержится более 21 тысячи несовершеннолетних.

Ослабление инфраструктуры здравоохранения, образования и культуры, усиление социальной напряженности и конфликтности, разрушение устойчивых и нравственных образцов поведения приводит к тому, что у подростков развивается бездуховность и потребительско-эгоистическое отношение к жизни, формируется жестокость, чувство обделенности, ущербности, неполноценности, апатии, безразличия к себе и другим. Все это выражается в различных формах антиобщественного поведения.

Подростковый возраст - время активного формирования индивидуального мировоззрения, нравственных, эстетических и иных принципов, пора накопления информации. Поэтому, на наш взгляд, при исследовании преступности несовершеннолетних нельзя ограничиваться лишь анализом вышеупомянутых социальных процессов. Необходимо изучать самого человека, его сознание и поведение, закономерности формирования, развития и воспитания подрастающей личности. В связи с этим особое значение имеет анализ мотивов поведения подростков в определенной жизненной ситуации, их потребностей, интересов и ориентации. Это позволит определить основные направления, пути, механизмы, средства и методы профилактики преступлений, совершаемых несовершеннолетними, в условиях модернизации общества, криминализации всех сфер человеческой жизни.

Важным направлением социальной политики России является формирование здорового (нравственно и физически) будущего поко-

ления, поскольку оно является естественным резервом социального развития, а нарушения уголовного закона лицами юного возраста, их распространенность, не только свидетельствуют о существующих недостатках воспитания, но и в значительной мере выступают в качестве прогностической характеристики преступности в целом.

А ведь «наше будущее зависит, больше чем когда бы то ни было, от подрастающего поколения, ибо ему придется разрешать все более возрастающие противоречия. Правда, старики страшно жалуются на молодежь, и действительно, она очень непослушна, но пусть молодежь идет своим путем, она найдет свою дорогу, а тот, кто заблудится, будет сам виноват в этом».

В 1995 году Президент РФ издал Указ, который утвердил «Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей».

С принятием Федерального закона в 1998 году «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» законодательно определены цели государственной политики, основные направления и организационные основы обеспечения прав ребенка, конкретизированы полномочия органов государственной власти различного уровня в этой сфере.

В 1999 году был принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В августе 2000 года Постановлением Правительства была утверждена Федеральная целевая программа «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2001-2002 годы». Цели и задачи этой программы - комплексное решение проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, социальной реабилитации и адаптации.

Закрепленные на международном и внутригосударственном уровнях права ребенка никак не повлияли на положение детей в России, и уж тем более, на проблему преступности несовершеннолетних. В последнее время эта проблема приобретает всю большую остроту в связи с усилением целого ряда негативных тенденций в экономической, социально-политической, культурной, семейно-бытовой сферах жизни нашего общества.

Исследовать групповую подростковую преступность, несмотря на все жизненные проблемы, все же необходимо, так как без этого просто невозможен дальнейший прогресс нашего общества.

В динамике последних пяти лет масштабы преступности приняли размеры, угрожающие социальной безопасности в целом.

С 1 по 3 февраля 1999 года в Москве в Институте повышения

квалификации прокурорских работников РФ проходила конференция, посвященная криминологическим проблемам детства и юношества в России. И на ней отмечалось, что: начиная с 1987 года, преступность среди несовершеннолетних постоянно растет. До середины 80-х годов доля преступности несовершеннолетних в России составляла 10-12%; в 1990-1993 годах она возросла до 16-17%; в 1998 году она еще увеличилась на 3,6%; в 1999 году ее рост продолжался еще более высокими темпами и составил 208,3 тысячи преступлений (+10%); на 11,3% увеличилось число лиц, принимавших участие в совершении преступлений. Коэффициент преступлений (на 100 тысяч населения), совершаемых несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет, составил в 2004 году 2183 (в то время как коэффициент преступности взрослых 1725); в 17 регионах этот показатель составляет более 3-х тысяч.

Подростки все чаще являются участниками банд, преступных организаций, вымогательств, растет число групповых преступлений, в том числе с участием взрослых; только в 2004 году число подростков, принявших участие в преступлениях в составе организованной преступной группы, составило 1,3 тыс. человек.

За последние пять лет в 2,6 раза увеличилось число неформальных антиобщественных группировок молодежи. За этот же период времени количество хищений и вымогательств оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершенных подростками, увеличилось в 1,4 раза; в структуре преступности несовершеннолетних по-прежнему преобладают имущественные преступления.

Бурными темпами происходит криминализация несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности в большинстве случаев они втягиваются в преступления группировки несовершеннолетних преступников.

Снижается уровень выявляемости и регистрации преступности несовершеннолетних - рост ее латентной части. Отмечается устойчивость этой преступности, когда все большему числу несовершеннолетних в этом возрасте удалось совершить два и более преступлений; за последние 10 лет число их возросло в 2,2 раза, а доля несовершеннолетних среди всех рецидивистов за один лишь 2004 год увеличилась с 6,9% до 7,7%. Преступность несовершеннолетних - резерв рецидивной преступности, а вместе они - основной источник дальнейшей криминализации общества вообще.

Все большее распространение получает жестокое обращение с детьми.

Дети все чаще страдают от аморальных нравов родителей и лиц, их заменяющих. А ведь дети являются одной из многочисленных и

уязвимых в социальном плане групп населения.

Детская беспризорность катастрофически растет. По оценкам общественных организаций и средств массовой информации она достигла 4-х миллионов беспризорных детей. Эти цифры давно уже сравнивались с уровнем детской беспризорности времен первой мировой войны. За 2004 год Федеральными судами общей юрисдикции по I инстанции вынесено 35454 решения о лишении родительских прав.

Данные Госкомстата свидетельствуют о резком увеличении подростков в возрасте 14-15 лет, покинувших по разным причинам учреждения общего и профессионального образования и не начавших трудиться. Среди отчисленных из образовательных учреждений большое количество детей 10-13 лет. Даже согласно оптимистическим сведениям Министерства образования РФ в 2004 году выявлено свыше 37 тысяч несовершеннолетних, которые должны были бы обучаться в школе; 2,6 тысяч детей не имеют даже начального общего образования; более 11 тысяч покинули учебные учреждения, не получив основного общего образования; свыше 3-х тысяч нигде и не учились, а 11263 детей не обучались по причине материального положения родителей.

В заключение представляется необходимым обратить особое внимание на весьма серьезную проблему, от решения которой зависит эффективность предупредительно-профилактической работы с несовершеннолетними. Дело в том, что ни в уголовном законе, ни в новом Кодексе об административных правонарушениях нет норм, определяют меры реагирования и принудительного воспитательного воздействия на лиц, совершивших предусмотренные Уголовным кодексом деяния, по сути преступления в возрасте до 14-летнего возраста, которые в общем массиве преступности несовершеннолетних прочно заняли свою нишу.

На наш взгляд, необходимо на государственном уровне решить вопрос об открытии для этой категории несовершеннолетних специальных исправительно-воспитательных школ (а не колоний) по примеру многих зарубежных государств, где такая практика давно существует.

Сексуальная революция в России уже вплотную подошла к подрастающему поколению. На 2004 год число зарегистрированных малолетних проституток составляло около 35 тысяч.

Сегодняшний кинематограф поражает своей откровенностью и жестокостью. Миллионы образов ярких и соблазнительных с полотна экрана проникают в детские души, рожают в них зло и сумбур, толкают на преступные деяния.

Несовершеннолетний - это формирующаяся личность, постепенно познающая «необходимость» и постигающая «свободу» и, соответственно этому, так же постепенно приобретающая способность принимать решения со знанием дела. Но почему-то считается «неудобным» говорить со школьниками о праве, тем более об уголовном, и это объясняется тем, что якобы вдаваться в подробности уголовного закона означает возбуждать излишний интерес к уголовной тематике, что школьники получают необходимую информацию о запрещенном и недозволенном из нравоучительных мероприятий, которые проводятся в достаточной мере. А так ли это? Долгожданная свобода повсеместно превращается в дикий произвол, а ведь не помешало бы, чтобы уголовный кодекс был в руках у всех, чтобы правила нашего поведения постоянно находились перед нашими глазами. Раз человек подчинен законам, пусть он, достигнув разумного возраста, ознакомится с ними и пусть знает, чему он будет подвергнут, нарушая их.

Нашему государству и обществу давно пора серьезно задуматься о положении детей, неблагополучных семьях для избежания дальнейшей деградации общества и предупреждения преступности несовершеннолетних, как индивидуального так и группового характера.

Нельзя не согласиться с высказыванием С.Е. Ленца «Будущее несовершеннолетних преступников сомнительно. Из них еще могут вырасти порядочные люди...»

ОЦЕНКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ С ВЫДЕЛЕНИЕМ РЕАЛЬНОГО ЭФФЕКТА В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Идрисов Ш. А. – к.э.н., доц. каф. “ОСиАУ”, ДГУ

В оценочной практике очень важно максимально приблизиться к действительной стоимости объекта, соответственно и цене реального состояния рынка. В отечественной, и, прежде всего зарубежной литературе описываются различные методы оценки относительной привлекательности проектов. Естественно, в основе всех методов анализа лежит сравнение их по срокам окупаемости, временной стоимости денег, их привлекательности по сравнению с альтернативными возможностями вложения средств.

Базой для расчетов всех показателей эффективности инвестиционных проектов является вычисление чистого потока денежных средств, который определяется как разность текущих доходов и расходов, связанных с реализацией инвестиционного проекта. Оценщику следует это рассматривать не только с учетом текущих доходов и расходов, а также чистых потоков денежных средств, полностью характе-

ризующих инвестиционный проект. Использование денежных потоков предполагает определенные преимущества:

- ✓ денежные потоки точно соответствуют теории стоимости денег во времени;
- ✓ денежные потоки — точно определяемое событие;
- ✓ использование денежных потоков позволяет избежать проблем, связанных с мемориальным бухгалтерским учетом.

Общепринятым критерием эффективности инвестиционного проекта является уровень прибыли, полученной на вложенный капитал. Однако здесь под прибыльностью или доходностью понимается не просто прирост капитала, а такой темп его роста, который полностью компенсирует общее изменение покупательной способности денег в течение рассматриваемого периода, обеспечивает минимальный уровень доходности и покрывает риск инвестора, связанный с осуществлением проекта. Проблема оценки привлекательности инвестиционного проекта заключается в определении уровня его доходности. Существуют два основных подхода к решению этой проблемы, в соответствии с которыми методы оценки эффективности инвестиций можно разделить на две группы: простые (статические), динамические (методы дисконтирования).

Статические методы оценки эффективности инвестиций.

Коэффициент «прибыль—затраты», который определяется как отношение чистой прибыли к сумме инвестиций: $K_{ПЗатр} = \frac{ЧП}{I}$, где

ЧП - чистая прибыль за период эксплуатации проекта;

I — сумма инвестиций.

При условии, если $K_{ПЗатр} > 1$, то проект считается приемлемым.

Следующим важным элементом мы отметили срок окупаемости, который показывает ожидаемый период возмещения первоначальных вложений из чистых поступлений (чистой прибыли), где чистые поступления представляют собой денежные поступления за вычетом расходов. Срок окупаемости рассчитывается как отношение инвестиций к годовой чистой прибыли:

$$COк = \frac{I}{Год_{чп}}$$

где СОк - срок окупаемости, I — инвестиции, Год_{чп} - годовая чистая прибыль. Срок окупаемости инвестиций связан с ликвидностью. Чем быстрее проект окупит первоначальные затраты, тем лучше. Оба приведенных показателя могут быть полезны для быстрой относительной оценки проектов, но оба имеют очевидные недостатки. Оба пока-

зателя не учитывают распределения финансового потока во времени, рассматривая одни и те же величины прибыли, полученные в любой момент времени, как равноценные. Показатель срока окупаемости не учитывает доходов, которые могут быть получены после истечения этого срока.

Для того чтобы снять эту проблему применяют динамические методы оценки эффективности инвестиций. Одним из таковых методов является метод дисконтирования срока окупаемости инвестиционного проекта. В языковом оригинале это выражение “Discounted Payback Period” (DPP).

Метод DPP вычисляет чистые денежные поступления по соответствующей учетной ставке и определяет, какое количество лет потребуются для этих дисконтированных денежных потоков, чтобы они окупили первоначальные затраты на инвестиции.

Метод DPP — более совершенный метод оценки инвестиционных проектов по сравнению со сроком окупаемости инвестиций. Метод DPP обладает всеми преимуществами срока окупаемости. Но, в отличие от метода определения срока окупаемости инвестиций, DPP принимает во внимание временной аспект стоимости денег.

Преимущества:

- ✓ учет временного аспекта стоимости денег;
- ✓ четкий критерий приемлемости. Проект принимается, если он окупает себя в течение своего срока жизни;
- ✓ учитывается ликвидность проекта.

Недостаток: не принимает в расчет все денежные потоки после завершения срока осуществления проекта.

Чистая настоящая стоимость (net present value) — это разница между приведенной к настоящему времени (с помощью дисконтирования) суммы поступлений от реализации проекта и суммой инвестиционных и других затрат, возникающих в ходе реализации проекта.

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{S_t}{(1+r)^t} - AO$$

где NPV — приведенная стоимость проекта; S_t — денежные поступления в год t ; r — норма дисконта; AO — текущая (приведенная) стоимость издержек проекта; n — срок жизни проекта.

Критерий принятия решений в методе NPV одинаков для любых видов инвестиций и организаций; если NPV положительна (т. е. больше нуля), инвестиционный проект следует принять, и наоборот.

Индекс доходности (PI) является модификацией NPV и использует ту же самую информацию о дисконтированных денежных потоках,

как и метод NPV. Однако вместо нахождения разницы между первоначальными затратами и текущей стоимостью будущих доходов, PI определяет соотношение этих показателей. Общая формула выглядит так:

$$PI = \frac{\text{сумма текущих стоимостей будущих доходов}}{\text{первоначальные затраты}}$$

Внутренняя норма рентабельности проекта (Internal Rate of Return) IR.

Внутренняя норма рентабельности (IRR) представляет собой такую величину ставки дисконтирования, при которой чистая приведенная стоимость проекта будет равна 0, т. е. приведенная стоимость ожидаемых притоков денежных средств равна приведенной стоимости оттоков (при этом возмещается инвестированный капитал):

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{S_t}{(1 + IRR)^t} - AO = 0$$

IRR — это нижний гарантированный уровень прибыльности инвестиционного проекта. Таким образом, если IRR превышает среднюю стоимость капитала (например, ставку по долгосрочным банковским кредитам) в данной отрасли и с учетом инвестиционного риска данного проекта, то проект можно считать привлекательным. IRR рассчитывается методом итерационного подбора значения ставки дисконтирования при вычислении NPV проекта.

Преимущества метода: объективность, информативность, независимость от абсолютного размера инвестиций, возможность относительной прибыльности проекта. Недостатки: сложность расчетов, возможная субъективность выбора нормативной доходности, большая зависимость от точности оценки будущих денежных потоков. Пример. Допустим, проект стоит 2 млн. долларов. Срок эксплуатации — 5 лет, а ежегодная прибыль компании составляет 800 тыс. долларов. Назовем этот проект проектом А. В то же время стоимость другого проекта 1 млн. дол., годовая прибыль — 320 тыс. дол. Срок действия тот же, назовем этот проект Б.

Найдем коэффициент «прибыль—затраты» для этих проектов.

Проект А: $BCR = 800\,000 \times 5 / 2\,000\,000 = 2,0$.

Проект Б: $BCR = 320\,000 \times 5 / 1\,000\,000 = 1,6$.

Определим срок окупаемости проекта А:

$PP = 2\,000\,000 / 800\,000 = 2,5$ года. Подобный расчет для проекта Б дает срок окупаемости равный 3,125 года.

Достаточен ли срок, равный 2 или 3 годам, — это должны решать менеджеры фирмы.

Далее определяем сроки окупаемости проектов с учетом изменения стоимости денег во времени, для чего воспользуемся формулой будущей стоимости денег:

$$FV_n = PV \times (1+R)^n,$$

где FV_n — будущая стоимость денег, PV — настоящая стоимость денег, R — норма дисконта, n — число лет.

Из последней формулы определяем настоящую стоимость этой суммы по формуле:

$$PV = \frac{FV_n}{(1 + R)^n}$$

С учетом фактора времени определим сроки окупаемое, проектов:

Поступления прибыли, и настоящая стоимость прибыли (тыс. дол.)

Таблица 1.

Расчет окупаемости проектных вариантов с учетом фактора времени

Годы	Поступления прибыли	Настоящая стоимость прибыли	Окупившиеся инвестиции
	Проект А		
0	(2000)	(2000)	(2000)
1	8000	762	(1238)
2	8000	726	514
3	8000	692	178
	Проект Б		
0	(1000)	(1000)	(1000)
1	320	305	(695)
2	320	291	(404)
3	320	277	127
4	320	264	138

Примечание: Цифры в скобках показывают отток средств или неокупившиеся инвестиции.

Для того чтобы определить срок, в течение которого первоначальные затраты возвращаются в форме прибыли (в оценке по настоящей стоимости), сначала нужно вычислить настоящую стоимость полученной прибыли за каждый год. Дисконтированные годовые суммы прибыли складываются до тех пор, пока сумма не будет равна величине инвестиций. Мы приняли, что величина дисконта составляет 5%.

Срок окупаемости проекта А составит 2,743 года, а проекта Б — 3,48 (2,5 и 3,125).

Определим чистую настоящую стоимость проектов:

$$HVI = \frac{\frac{800000}{1+0,05} + \frac{800000}{(1+0,05)^2} + \frac{800000}{(1+0,05)^3} + \frac{800000}{(1+0,05)^4} + \frac{800000}{(1+0,05)^5}}{2000000} - 2000000 = 1,464000$$

Величина 1464000 дол. — это настоящая стоимость чистого дохода, который получит фирма за эксплуатационный период (5 лет), если вложит инвестиции в проект А. Чистая настоящая стоимость проекта Б за это время составит 385000 дол.

Индекс настоящей стоимости для проекта А составит:

$$HVI = \frac{\frac{800000}{1+0,05} + \frac{800000}{(1+0,05)^2} + \frac{800000}{(1+0,05)^3} + \frac{800000}{(1+0,05)^4} + \frac{800000}{(1+0,05)^5}}{2000000} = 1,732$$

Это значит, что каждый доллар, инвестированный в данный проект (за период эксплуатации 5 лет), приносит 1,732 долл. чистой прибыли, для проекта Б значение индекса (при R-5%) составляет 1,385.

Внутреннюю норму рентабельности проектов вычисляем методом итерации (проб и ошибок). Выберем произвольную норму дисконта (например, 5%), подсчитав! чистую настоящую стоимость и выясним, равна ли она нулю. Если она положительна, берется более высокая норма дисконта и вновь подсчитывается чистая настоящая стоимость. Так продолжаем подбирать норму дисконта до тех пор, пока не найдем ту величину, при которой чистая настоящая стоимость равна нулю.

Результаты расчетов для проектов А и Б представлены в таблице.

Чистая настоящая стоимость проектов при различных нормах дисконта.

Норма дисконта	Чистая настоящая стоимость (тыс. дол.)	
	Проект А	Проект Б
5%	1464	385
10%	1034	226
15%	682	59
20%	380	-44
25%	158	-138
30%	-52	-221

Таблица 2. Расчет чистой настоящей стоимости проектов.

Из таблицы видно значение внутренней нормы рентабельности.

Для проекта А достигается при норме дисконта, равной приблизительно 28,5%, для проекта Б искомая величина составляет 17,9%

Итак, нами был рассчитан ряд показателей для двух проектов.

Представим все результаты расчетов в таблице: Основные оценочные показатели проектов А и Б

Проекты	Коэффициент «прибыль - затраты»	Срок окупаемости (годы)		NPV(R=5%) (тыс. дол.)	PVI(R=5%)	IRR
		без учета PV	с учетом PV			
Проект А	2.0	2,5	2.74	1464	1.732	28,5%
Проекты	Коэффициент "прибыль - затраты"	Срок окупаемости (год)		NPV (R=5%)	PVI (R=5%)	IRR
		без учета PV	с учетом PV	(тыс. дол.)		
Проект А	2,0	2,5	2,75	1464	1,732	28,5%
Проект Б	1.6	3,12	3,48	385	1,385	1 7,9%
Руководство для выбора	>1,0	<предельн.	<предельн.	>0	>1	>R

Таблица 3. Расчет рентабельности проектов.

Анализ показывает, что каждый из проектов приемлем для фирмы. Проект А более привлекателен, однако он требует больше инвестиций. Окончательное решение за менеджерами фирмы.

В Методических рекомендациях Министерства имущественных отношений РФ чётко указывают на возможность обнаружения выгод от использования ИС в финансовой деятельности предприятия:

✓ «...снижение выплат налогов и/или иных обязательных пла-

тежей;

- ✓ сокращение платежей в счет обслуживания долга;
- ✓ снижения риска получения денежного потока от использования объекта оценки;
- ✓ улучшение временной структуры денежного потока от использования объекта оценки;
- ✓ различные комбинации указанных форм».⁵⁷

Методически правильно, если оценщик учтёт также и потоки платежей, поступающих по действующим лицензионным соглашениям, если таковые имеются. Поскольку они не имеют непосредственной связи с основной производственной деятельностью лицензиара, их можно рассматривать как эффект от финансовой деятельности предприятия.

Дополнительный реальный эффект от финансовой деятельности можно рассмотреть и от такого эффекта, как дополнительные лицензионные платежи, поступающие от разных лицензиаров. Таким образом, лицензионный платеж может рассматриваться не как результат единичного соглашения, а целого ряда соглашений по использованию арендаторами НМА. Доход от таких поступлений и будет представлять собой дополнительную валовую прибыль лицензиара. Формулой для определения реального дополнительного эффекта от лицензионных платежей будет следующим:

$$CF_{IC} = E_{IC} = \Delta E_{\text{биз}} = \sum (Royalties) \cdot (1 - \tau),$$

где $\sum (Royalties)$ - сумма роялти (лицензионных платежей),

поступающих к лицензиару за использование его прав в течение года. Допустим, что «Эльстар» разрешает под своей маркой выпускать эксклюзивные изделия другим производителям в городах Избербаш, Дербент и Кизляре. В договоре оговорено, что за каждый квадратный метр выпущенного у них изделия обязаны платить в «Эльстар» до 0,86 у.е., а продают они также, как и «Эльстар» по единым расценкам от 6 до 12 у.е. за м².

Данное лицензионное соглашение является реальным эффектом от лицензионных соглашений с рядом фирм, которые решили заработать не только на нововведении фирмы-лидера, но и на добром имидже ведущей фирмы региона.

ПРОБЛЕМЫ РАСЧЕТА НАЛОГОВОЙ БАЗЫ ПО НАЛОГАМ НА ИМУЩЕСТВО И ЗЕМЛЮ

⁵⁷ Методические рекомендации по определению рыночной стоимости интеллектуальной собственности/ МИО РФ. – М., 2002.

Магомедова З. студентка 5 курса Фик ИФ ДГУ
Сулейманова А.М. – к.э.н., доц. ИФ ДГУ

В связи с тем, что существующая методика расчета инвентаризационной стоимости имущества физических лиц дает в результате цифры, совершенно не отражающие действительность, отличающиеся в 70 и более раз от ценовых показателей рынка недвижимости, необходимость замены инвентаризационной стоимости на рыночную цену недвижимого имущества при определении налоговой базы налога на недвижимость приобретает особую актуальность. Переход на рыночную цену вызван поиском наиболее справедливого и правильно отражающего установившиеся пропорции в экономике страны денежного показателя недвижимости для ее налогообложения.

В настоящее время восстановительная стоимость недвижимого имущества для целей налогообложения рассчитывается органами технической инвентаризации по сборникам укрупненных показателей восстановительной стоимости с последующим ее пересчетом в уровень цен 1991 г. по индексам и коэффициентам Госстроя России, а затем - в уровень года оценки по коэффициентам, устанавливаемым органами исполнительной власти субъектов РФ, как правило, на каждый год.

По мнению специалистов ФНС России, при таком методе оценки недвижимости появляется перекося в стоимости, когда оценка старого дома выше нового.

В настоящее время объем поступающих в местные бюджеты доходов от взимания налога на имущество физических лиц абсолютно не покрывает расходы на проведение технического учета и инвентаризационной оценки всех объектов имущества местными органами власти самостоятельно без каких-либо дотаций из вышестоящих бюджетов.

Дефицит денежных средств в местных бюджетах на проведение учетных и оценочных работ напрямую является результатом давно утратившей свое значение методики расчета инвентаризационной стоимости имущества.

Оценка недвижимости с определением ее рыночной цены представляет собой новый подход в расчете налоговой базы. Единого унифицированного механизма определения рыночной цены недвижимости в государственных целях, в том числе в целях налогообложения, пока не существует. Имеется только проект методики массовой оценки, который будет проходить апробацию.

Независимые российские организации по оценке предоставляют услуги по расчету рыночной цены недвижимости для целей налогообложения, но эта услуга используется единственно в целях приведения

балансовой стоимости имущества организаций к рыночным ценам. При этом не исключается субъективный фактор оценщика, когда оцененная стоимость может не соответствовать рыночным ценам.

Для устранения субъективных факторов, влияющих на результат оценки недвижимости и приводящих к несоответствию рассчитанной стоимости сложившимся рыночным ценам, в России созданы государственные органы по учету и оценке недвижимого имущества, которые оценивают недвижимость для государственных целей – ФГУП Ростехинвентаризация с его территориальными отделениями на базе работавших БТИ.

Налог на недвижимость предусматривает переход на рыночную цену недвижимого имущества. Но вопрос в том, когда необходимо перейти. Анализ платежеспособности населения в Российской Федерации показывает резкую неравномерность ее развития. Страхование недвижимого имущества также нуждается в результатах государственной оценки недвижимости, так как в настоящее время не существует единого ценового показателя, на который можно было бы ориентироваться в ходе проведения страховой оценки имущества. Использование результатов оценки недвижимости, проведенной государственными органами по учету и оценке недвижимости, упростило бы расчет текущей стоимости объекта страхования для страховщика и прогнозирование суммы страхового взноса для страхователя.

О необходимости развития единых национальных стандартов оценки и единого оценочного пространства в России говорят и представители ведущих независимых оценочных организаций.

По мнению президента Российской коллегии оценщиков А.С. Галушки, система массовой оценки объектов недвижимости позволяет планировать развитие и бюджет территории, а также сделает рынок недвижимости прозрачным, когда с помощью современных программных средств можно отслеживать изменения в режиме реального времени стоимости объектов. Главный принцип формирования системы массовой оценки – принцип адвалорности налогообложения, то есть налогообложения имущества в соответствии с его рыночной стоимостью. Сегодня он реализуется только в области земельного налога, то при исчислении исходя из кадастровой стоимости земельного участка.⁵⁸

Однако заказчиком работ не должен быть получатель налога, иначе принцип адвалорности подвергнется искажению в силу фис-

⁵⁸ Налог на недвижимость: итоги и перспективы // Налоговая политика и практика, 2006, №3

кальной мотивации.

Что касается «качества» методики массовой оценки, то результаты ее применения, как показал опыт Великого Новгорода, Твери, Воронежа, Санкт-Петербурга, Москвы, можно охарактеризовать как адекватные состоянию рынка.

Мировой опыт оценки недвижимости показывает, что наиболее справедливые результаты дает оценка, основанная на рыночных показателях оцениваемого объекта. Поэтому для устранения сложившихся на сегодня недостатков в оценке и налогообложении имущества организаций и физических лиц следует при расчете налоговой базы налога на недвижимость использовать рыночную цену объектов налога.

В зарубежных странах (например, в Индонезии) учреждены специальные государственные органы по оценке недвижимости. Они рассчитывают официальные цены на недвижимость, которые применяются только в государственных целях, в том числе в целях налогообложения. Эти официально установленные цены на недвижимость используются также участниками рынка недвижимости в качестве ориентира при заключении коммерческих сделок.

Оценка недвижимости с использованием рыночных показателей является объективной необходимостью в условиях реформирования и коренной перестройки налоговой системы страны. Такая оценка, несомненно, представляет собой довольно радикальный, но наиболее эффективный способ вывода территориальных бюджетов из состояния дефицитности.

Поэтому внедрение современных подходов и методов по расчету рыночной цены (оценки) недвижимости является наиболее важной задачей для справедливого налогообложения.

Официальная методика оценки недвижимости на основе рыночных показателей в целях налогообложения должна быть разработана совместно Министерством финансов РФ и Министерством имущественных отношений РФ с обязательным привлечением специалистов независимых оценочных организаций. Разработанная единая методология оценки недвижимости будет иметь государственное значение, и предназначаться, прежде всего, для сферы налогообложения.

Оценка земельных участков. При оценке земель разного целевого использования применяются два основных фактора, влияющих на цену земли.

Фактор местоположения земельного участка является основным в методике оценки городских земель. При оценке сельскохозяйственных угодий наиболее влиятельным фактором на результат оценки является плодородие земель (качество почвы). На основе указанных двух

факторов строится методология оценки земельных участков для исчисления налоговой базы налога на недвижимость.

Фактор плодородия земель и в советское время принимался во внимание при установлении нормативной доходности сельхозугодий в целях взимания единого сельскохозяйственного налога.

Для оценки городских земель важную роль играет зонирование территории, а цена сельскохозяйственных земель определяется исходя из вида и объема выращиваемой продукции, предопределяющих доходность (следствие плодородия) сельхозугодий.

Зонирование территории городов на основе анализа наиболее эффективного использования земельных участков определяет зоны разрешенного строительства и ценовые особенности зон согласно функциональному использованию земельных участков, к примеру, земли под жилыми домами (одни ценовые факторы), земли под промышленными объектами (другие ценовые факторы), земли под гаражами и автостоянками (третьи ценовые факторы) и т.п.

При налогообложении недвижимости принимается во внимание рыночная цена земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка, являющаяся элементом государственного земельного кадастра, представляет собой стоимость земли при текущем способе использования и рассчитывается преимущественно для целей земельного налога. Кадастровая стоимость и рыночная цена земельного участка, как правило, не совпадают.

Кадастровая стоимость может быть использована и в целях налогообложения недвижимости. Если рыночная цена недвижимости на дату исчисления налога становится ниже кадастровой оценки, то для налогообложения недвижимости используется кадастровая стоимость земли, если выше - в расчет налога на недвижимость принимается рыночная цена. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что кадастровая стоимость земельного участка – это рассчитанная на основе официальных методик текущая стоимость земельного участка, учитываемая для государственных целей.

Если земельный участок используется не для извлечения дохода, то используется метод сравнения продаж на основе данных рынка недвижимости.

Государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских поселений, а также земель лесного фонда проводится на основе метода капитализации ренты. При оценке сельхозугодий и земель лесного фонда расчетная рента исчисляется как сумма абсолютной и дифференциальной ренты.

При городской застройке земельного участка доход извлекается

от использования строения. Поэтому стоимость застроенного земельного участка и возведенного на нем строения определяется с учетом их неразрывного существования. В итоге рассчитывается стоимость единого земельно-имущественного комплекса на основе его доходности.

В случае, если земельно-имущественный комплекс простаивает и не приносит какого-либо дохода, но предназначен для извлечения прибыли, то при оценке этого комплекса также используется доходный подход, учитывающий потенциально возможный доход от его эксплуатации (капитализация чистого дохода).

Для расчета доходности объекта, построенного на земельном участке, определяется единица этого объекта, приносящая доход. К примеру, при оценке театров, кинотеатров, столовых, ресторанов единицей является одно посадочное место; при оценке гаражей, автостоянок - одно парковочное место.

Одной из проблем при проведении кадастровой оценки земли является наличие коэффициентов в методике оценки. Эти коэффициенты могут субъективно применять специалисты, проводящие оценку и у граждан нет способов защиты от субъективного применения методик и коэффициентов. Самое главное - отсутствует судебная процедура, чтобы оспорить методику оценки. Граждане оказываются незащищенными перед специалистами Роснедвижимости и тем самым у чиновников развязаны руки для беззакония и коррупции.

К проблемам исчисления земельного налога можно отнести и предоставление льгот федеральным законодательством, например службе исполнения наказаний. С одной стороны правильно, казалось бы, зачем из бюджета финансировать, если потом в бюджет опять перечислять. Однако платит в этом случае федеральный бюджет, а налог поступает в местный. Таким образом, при предоставлении льгот по налогу произошло изъятие средств из доходов местного самоуправления.

Для проведения оценки недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, Министерство имущественных отношений РФ в середине 2000 г. разработало примерное техническое задание, в котором указывается, что оценка производится на основе разработанных стандартов с использованием следующих подходов:

- доходного,
- сравнительного (рыночного),
- затратного (имущественного).

Применение, равно как и неприменение указанных подходов оценки, должно быть аргументировано оценщиком.

Для расчета цены недвижимости используется как массовая, так

и индивидуальная оценка.

Закрепление базовой модели оценки недвижимости для целей налогообложения в федеральном законе (например, в главе «Налог на недвижимость» Налогового кодекса РФ) унифицирует подходы и методы оценки недвижимости, которые будут применяться в разных субъектах РФ при введении налога на недвижимость, а также способствует достижению сопоставимости результатов оценок недвижимости, проведенных не только в соседних, но и в более отдаленных друг от друга субъектах РФ.

Закреплением на федеральном уровне спецификации модели массовой оценки земли создаются условия для функционирования единых принципов оценки недвижимости для целей налогообложения на всей территории Российской Федерации, в то время как предоставлением права калибровки оценочной модели на уровне субъектов РФ (например, государственными региональными органами по учету и оценке недвижимости, создание которых нами предлагается) определяется возможность более точно установить степень влияния каждого из указанных в спецификации модели факторов (характеристик земельного участка) на результат оценки.

В целях налогообложения необходим оптимальный подход, который сочетал бы в себе два признака: минимальные издержки со стороны государства на проведение переоценки недвижимости и максимальную отдачу в виде налоговых доходов от вложенных в переоценку государственных средств.

Таким подходом, с нашей точки зрения, мог бы стать подход категориальной переоценки, проводимой периодически в зависимости от существенности изменений в экономике, с расчетом агрегатных индексов пересчета старых (базисных) цен избранных категорий недвижимости в новые проиндексированные цены.

В условиях, когда с помощью индексации не предоставляется возможным приблизить ценовые характеристики недвижимости к реально существующим в экономике, следует провести массовую переоценку недвижимости, результаты которой будут являться базисными данными для проведения последующих ценовых индексаций.

В итоге методологической базой расчета рыночной цены недвижимости являются три основных оценочных подхода: доходный, сравнительных продаж и затратный.

Убеждены, что налоговой базой налога на недвижимость должна быть 100%-ная рыночная цена недвижимости, являющаяся в отличие от всех других видов стоимостей, наиболее объективным показателем.

Теперь об уменьшении налоговой базы на 10 тыс. руб. в отношении земельных участков, принадлежащим отдельным категориям физических лиц. На наш взгляд, более правильным было бы установление размера вычета в сумме, кратной МРОТ.

АНАЛИЗ УЧЕТА ИЗНОСА ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ БЮДЖЕТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «МАХАЧКАЛИНСКИЙ ЛЕСХОЗ» ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ОЦЕНКИ К НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ

Идрисова А.Ш. – ст-ка V к. Бухучет, ИФ ДГУ.

Очень важно правильно оценить имущество не только перед определением инвестиционной стоимости, продажей, слиянием, в ходе реструктуризации (ликвидационная стоимость) и др., но и при определении правильного налогообложения. Ведь никто не хочет переплачивать, а налоговые органы заинтересованы собрать как можно больше налогов в бюджет. Да и само государство должно быть заинтересовано по большому счету, чтобы хозяйствующие субъекты могли объективно функционировать эффективно, тем самым, платя больше налогов.

Стоимость для целей *налогообложения* – стоимость объекта оценки, определяемая для исчисления налоговой базы рассчитываемая в соответствии с положениями нормативных правовых актов (в том числе инвентаризационная стоимость). Наиболее характерным случаем является определение среднегодовой остаточной стоимости для исчисления налога на имущество.⁵⁹

Для начала необходимо правильно определить износ.

Как мы знаем из теории амортизацию основных средств, подлежащих фиксированию в учёте, определяют ежемесячно исходя из норм амортизационных отчислений в течение всего срока полезного использования.

Относительно нововведением считается изменение в учетной политике России принцип, введенный у нас с 1 января 1998 г. Эти принципы были заложены ещё в международных стандартах финансовой отчетности, и теперь амортизацию начисляют по следующим способам:

- ✓ линейный способ;

⁵⁹ Оценка стоимости машин, оборудования и транспортных средств/ А.П.Ковалев, А.А.Кулешов, В.С.Хомяков, Ю.А.Андрианов, Б.Е.Лужанский, И.В.Королев, С.М.Чемерикин. – М.: Интерреклама, 2003. С. 31.

- ✓ способ уменьшаемого остатка;
- ✓ способ списания стоимости по сумме чисел лет срока полезного использования;
- ✓ списанием стоимости пропорционально объему продукции (работ).

При линейном способе амортизация начисляется равными долями в течение всего срока работы оборудования или других видов основных средств до полного перенесения их стоимости на сумму производимой продукции. При этом годовая сумма амортизации определяется делением первоначальной стоимости единицы основного средства на весь срок его полезного использования.

Рассмотрим пример линейного расчета на ФГУ «Махачкалинский лесхоз» объектов на 1 января 2006 года.

Мы подняли книгу износа основных средств на 2005 год. Балансовая стоимость после переоценки на 1 января 2001 г. составила - 21 225 р., срок его эксплуатации – 20 лет. Год ввода – 1993 г. Годовой износ предусматривается по методике – 10%.

Тогда сумма амортизации за 2006 г. составит:

$$21\,225 : 10\% = 2122,5 \text{ руб.} \times 5 \text{ лет} = 10612,5 \text{ р.}$$

а в процентах к первоначальной стоимости:

$$10612,5 \text{ р.} : 21\,225 \text{ р.} \times 100\% = 50\%.$$

Остаточная стоимость – 10 612,5 р.

По сему видно, что срок полезного использования пожарного домика ФГУ «Махачкалинский лесхоз» на 1 марта 2006 года осталось еще на 5 лет, если не будет очередной переоценки и продления срока эксплуатации согласно отчетам оценщиков и экспертизы инженеров, строителей и других экспертов (комиссии). Назначение нового срока может быть установлен и в централизованном порядке или фиксироваться в технических паспортах. При отсутствии такой информации срок полезного использования можно определить исходя:

1. из ожидаемого срока использования в соответствии с ожидаемой производительностью или мощностью;
2. ожидаемого физического износа, зависящего от режима эксплуатации и системы планово-предупредительных ремонтов;
3. нормативно-правовых ограничений использования объекта.

Из состава категории «здания» - сарай ПХВ и щитовой дом имеют коэффициент годового износа 3,3%, а дом картон – всего 3%.

Рассмотрим другой объект из состава движимого имущества ФГУ «Махачкалинский лесхоз».

Волга ГАЗ-3102, год ввода 1998 г. Балансовая стоимость 130 000 р. коэффициент ежегодного износа – 10%. Отсюда нетрудно рассчитать суммарный износ:

$$130\,000 \times 10\% : 100\% = 1300 \text{ р.}$$

$$1300 \text{ р.} \times 8 \text{ лет} = 104\,000 \text{ р.}$$

Остаточная стоимость составляет: 26 тыс. руб., что в процентах к первоначальной стоимости составляет всего 20%. По остальным объектам мы представили первичные документы подобных исчислений, но на более ранний период.

Способ уменьшаемого остатка в рассматриваемом нами учреждении не рассматривается. Он заключается в определении амортизации по остаточной (а не по первоначальной) стоимости объекта. Другими словами, каждый год величина амортизации того или иного вида основных средств, которая приходится на себестоимость готовой продукции, будет уменьшаться в соответствии со снижением остаточной стоимости.

Рассмотрим для этого другой пример и внебюджетной организации. При первоначальной стоимости объекта основных средств 200 000 ден. ед. и сроке полезного использования пять лет начисление амортизации будет производиться по следующей методике.

Таблица 1. Начисление амортизации способом уменьшаемого остатка. (ден. ед.)

Период - конец года	Годовая сумма амортизации	Накопленная амортизация	Остаточная стоимость
1-го	$200\,000 \times 20\% = 40\,000$	40 000	160 000
2-го	$160\,000 \times 20\% = 32\,000$	72 000	128 000
3-го	$128\,000 \times 20\% = 25\,600$	97 600	102 400
4-го	$102\,400 \times 20\% = 20\,480$	118 080	81 920
5-го	81 920	137 000	63 000

В последний год сумма амортизации исчисляется вычитанием из остаточной стоимости на начало последнего года ликвидационной стоимости:

$$81\,920 \text{ ден. ед.} - 63\,000 \text{ ден. ед.} = 18\,920 \text{ ден. ед.}$$

Как видно из примера, при данном способе годовая сумма амортизации снижается, что экономически обосновано уменьшением производительности оборудования и сокращением объема выпуска готовой продукции с такого объекта основных средств.

Способ списания стоимости основных средств по сумме чисел лет срока полезного использования состоит в том, что на каждый год амортизация определяется умножением первоначальной стоимости объекта на соответствующий коэффициент. Этот коэффициент представляет собой дробь, в числителе которой проставляется число лет, остающихся до конца срока службы объекта, а в знаменателе — сумма чисел лет срока полезного использования.

Пример. Предполагаемый срок полезного использования объекта основных средств пять лет. Сумма чисел лет срока полезного использования равна:

$$1+2+3+4+5=15.$$

Коэффициент составит: в первый год - $5/15$ во второй год - $4/15$ в третий год - $3/15$; в четвертый год - $2/15$; в последний, пятый, год - $1/15$. Первоначальная стоимость объекта составляет 200 000 ден. ед. Сумма амортизации по годам представлена в таблице 2.

(ден. ед.)

Период - конец года	Годовая амортизации сумма	Накопленная амортизация	Остаточная стоимость
1-го	$200\,000 \times 5/15 = 66\,600$	66 600	133 400
2-го	$200\,000 \times 4/15 = 53\,400$	120 000	80 000
3-го	$200\,000 \times 3/15 = 40\,000$	160 000	40 000
4-го	$200\,000 \times 2/15 = 26\,600$	186 600	13 400
5-го	3 400	190 000	10 000

Таблица 2. Сумма амортизации по годам.

Как и при предыдущем способе, величина ежегодной амортизации снижается, что обоснованно для активной части основных средств. Кроме того, срок переноса стоимости основных средств увеличивается на время нахождения соответствующих объектов на консервации, в ремонте, модернизации.

При способе списания стоимости основных средств пропорционально объему продукции (работ) сумму амортизации на единицу продукции (работ) определяют, вычитая из первоначальной стоимости ликвидационную стоимость и деля полученную разность на планируемый (предполагаемый) объем работы.

Пример- Пробег легкового автомобиля в 1-й год составит 15 000 км, во 2-й год - 30 000 км.

Величина амортизации во 2-й год в два раза превысит величину амортизации в 1-й год.

Подчеркнем, что объем продукции (работ) исчисляются в натуральных показателях.

Данный способ полезен в условиях неритмичного использования оборудования. Например, если предприятие работает в три смены, к) объем производимой продукции возрастает, т. е. высока интенсивность использования оборудования. Если оборудование работает полсмены из-за недостатка заказов, сырья, материалов, комплектующих изделий и т. п., пропорциональное списание стоимости объектов позволяет «растянуть» фактическое начисление амортизации.

Обратим внимание на то, что линейный способ, а также Единые нормы амортизационных отчислений на полное восстановление основных средств, утвержденные Постановлением Совета Министров СССР от 22 октября 1990 г. № 1072, применяют по основным средствам, введенным в эксплуатацию до 1 января 1998 г. По объектам, вступившим в эксплуатацию после этой даты, могут быть использованы способы начисления амортизации пропорционально объему выпущенной продукции (работ), уменьшаемого остатка или по сумме чисел лет срока полезного использования.

В течение отчетного года амортизационные отчисления начисляются ежемесячно с величины остатка или по сумме чисел лет срока полезного использования, независимо от применяемого способа в размере $1/12$ годовой суммы.

Не амортизируют жилищный фонд, объекты внешнего благоустройства и другие аналогичные объекты (лесного и дорожного хозяйства, специализированные сооружения судоходной обстановки и пр.), а также продуктивный скот, буйволов, волов и оленей, многолетние насаждения, не достигшие эксплуатационного возраста. По указанным объектам и объектам основных средств некоммерческих организаций производят начисление износа в конце отчетного года по установленным нормам амортизационных отчислений. Движение сумм износа по данным объектам учитывают на отдельном забалансовом счете.

Не подлежат амортизации объекты основных средств, потребительские свойства которых с течением времени не меняются: земельные участки и объекты природопользования.

Объекты основных средств стоимостью не более 10 000 руб. за единицу, а также приобретенные книги, брошюры и другие подобные

изделия могут быть списаны на затраты (расходы на продажу) по мере их отпуска в производство или эксплуатацию. С целью обеспечения сохранности таких объектов необходимо организовать оперативный контроль за их движением, в частности, вести учет по количеству единиц, периодически проводить инвентаризацию и др.

В соответствии с Федеральным законом от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» малые предприятия вправе применять ускоренную амортизацию всех объектов основных средств.

Наряду с этим такие предприятия могут списывать дополнительно в виде амортизации до 50% первоначальной стоимости основных средств со сроком службы более трех лет. В случае прекращения деятельности малого предприятия до истечения одного года с момента ввода его в действие суммы дополнительно начисленной амортизации подлежат восстановлению за счет увеличения балансовой прибыли.

Поступление арендной платы фиксируют по дебету счетов учета денежных средств и кредиту счета 76.

При переоценке основных средств, числящихся в бухгалтерском учете, путем индексации сумму амортизации объектов (в том числе объектов, по которым полностью начислена амортизация) умножают на соответствующие индексы изменения стоимости основных средств при ее пересчете в восстановительную стоимость. При переоценке стоимости основных средств, числящихся в бухгалтерском учете, методом прямого пересчета сумму амортизации индексируют посредством коэффициента пересчета, исчисляемого по соотношению рыночной стоимости объекта к его балансовой стоимости.

Разность между новой суммой амортизации и суммой амортизации, начисленной до переоценки, отражают по кредиту счета 02 «Амортизация основных средств» и дебету счета 83 «Добавочный капитал».

Правительство РФ предоставляет организациям право использовать понижающие коэффициенты к амортизационным отчислениям. При применении таких коэффициентов к амортизационным отчислениям на издержки производства (обращения) относят сумму начисленной амортизации основных средств, определенную по утвержденным нормам амортизационных отчисления на полное восстановление основных средств с учетом используемых коэффициентов, в корреспонденции с кредитом счета 02.

Накопленная на счете 02 амортизация является источником погашения первоначальной (восстановительной) стоимости основных средств. Учетные данные по этому счету используют при расчете

налогооблагаемой базы по прибыли, имуществу, а также для определения остаточной стоимости основных средств.

При выбытии собственных основных средств сумму амортизации по ним списывают так:

Дебет 02 «Амортизация основных средств»

Кредит 91 «Прочие доходы и расходы»

С 1 января 2000 г. амортизация начисляется в общем порядке по объектам основных средств, полученным по договору дарения и безвозмездно в процессе приватизации. Такая амортизация уменьшает доходы будущих периодов и увеличивает прибыль. Не подлежат амортизации объекты основных средств некоммерческих организаций.⁶⁰

Аналитический учет по счету 02 «Амортизация основных средств» ведут по видам и отдельным инвентарным объектам основных средств.

Накопление и использование амортизационного фонда в бухгалтерском учете не отражается. В составе выручки от продажи продукции (работ, услуг) амортизационные отчисления зачисляются на расчетный счет или другие счета предприятия и списывают с этих счетов на финансирование капитальных вложений в основные средства.

Как уже отмечалось, организация вправе выбирать способ начисления амортизации. Однако для целей налогообложения начисление амортизационных отчислений нужно производить от первоначальной стоимости объектов по единым нормам, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 22.10.90 г. № 1072, с учетом постановлений Правительства РФ от 31.12.97 г. № 1672 и от 24.06.98 г. № 672. Данный порядок установлен Методическими рекомендациями по отдельным вопросам налогообложения прибыли Госналогслужбой РФ от 27.10.98 г. № ШС - 6-02 / 71 6 8.⁶¹

В соответствии с Федеральным законом «О государственной поддержке малого предпринимательства» от 14.06.95 г. № 88-ФЗ, малые предприятия могут применять ускоренную амортизацию основных производственных фондов, в два раза превышающую нормы, установленные для соответствующих видов основных средств. Наряду с применением ускоренной амортизации малые предприятия могут списывать дополнительно как амортизационные отчисления до 50% первоначальной стоимости основных фондов со сроками службы свыше трех лет.

⁶⁰ Камышанов П.И. Бухгалтерский финансовый учет: Учебник. – 2 –е изд., испр. и доп. – М.: ОМЕГА-Л, 2005. – С. 124.

⁶¹ Кондраков Н.П. Бухгалтерский учёт: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2006. – С. 131.

Все эти моменты дают основания оценщику сделать соответствующие вычеты, расчеты для определения реальной налогооблагаемой базы.

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О НАЛОГАХ И СБОРАХ ПО ОСНОВНЫМ ВИДАМ НАЛОГОВ ВВОДИМЫЕ С 2006 ГОДА

Магомедов Р.Б. – преподаватель ИФ ДГУ

Как известно налоговое законодательство в России находится на пути становления и развития, поэтому изменения в законодательстве происходят с небольшой периодичностью во времени, которые приводят как к кардинальным изменениям в налогообложении, так и к корректирующим и совершенствующим. Налоговый Кодекс. Задача каждого налогоплательщика уследить за теми изменениями в налоговом законодательстве, которые непосредственно затрагивают его интересы. Здесь важную роль играют научные публикации, статьи, и тезисы которые обобщают и разъясняют некоторые нюансы в законах в сфере налогообложения. В данной статье предлагается коротко рассмотреть федеральные законы по налогу на добавленную стоимость, акцизам, налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц, вступающие в силу с первого января 2006 года.

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. N 119-ФЗ - установлена обязанность всех налогоплательщиков уплачивать НДС "по отгрузке"; от уплаты НДС с авансов освобождены экспортеры и предприятия с длительным циклом производства; уточнен порядок исчисления НДС при капитальных вложениях; изменены основания для освобождения от исполнения обязанностей налогоплательщика по НДС; изменился порядок восстановления сумм НДС, принятых ранее к вычету; определен порядок исчисления НДС по товарам, передаваемым в рекламных целях; установлен порядок исчисления НДС при совместной деятельности и доверительном управлении и др.

Федеральный закон от 20 декабря 2005 г. N 168-ФЗ - установлен порядок взимания НДС при перемещении через таможенную границу РФ судов, подлежащих регистрации в Российском международном реестре судов.

Федеральный закон от 28 июля 2004 г. N 86-ФЗ и Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 107-ФЗ:

- повышены ставки акцизов. Без изменения остались акцизы на вина натуральные и шампанские;

- изменился перечень подакцизных товаров (включены продукты нефтехимии, исключены некоторые виды парфюмерно-косметической продукции);

- отменен режим налогового склада в отношении алкогольной продукции;

- введены свидетельства о регистрации в отношении лиц, производящих продукцию нефтехимии с использованием в качестве сырья прямогонного бензина, а также совершающих операции с денатурированным спиртом.

Федеральный закон от 6 июня 2005 г. N 58-ФЗ - внесены многочисленные и существенные изменения в порядок исчисления налога на прибыль. Нововведения касаются перечня прямых расходов, расходов по торговым операциям, порядка признания расходов по незавершенному производству, неотделимым улучшениям в арендованное имущество, капитальным вложениям по приобретению основных средств, расходам по НИОКР, по уплате таможенных пошлин и сборов, расходов, связанных с предоставлением скидок покупателям. Изменения коснулись порядка переноса расходов на будущее, порядка применения норм естественной убыли и других вопросов исчисления налога на прибыль.

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 204-ФЗ - вступили в силу изменения, касающиеся налогообложения прибыли страховщиков по обязательному пенсионному страхованию, негосударственных пенсионных фондов.

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. N 117-ФЗ и Федеральный закон от 10 января 2006 г. N 16-ФЗ - установлены налоговые льготы для резидентов особых экономических зон.

Постановление Правительства РФ от 13 мая 2005 г. N 299 - утверждается новая редакция Норм расходов организаций на выплату суточных за каждый день нахождения в заграничной командировке, в пределах которых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций такие расходы относятся к прочим расходам, связанным с производством и реализацией, предусмотренным постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. об установлении указанных норм. Данные нормы также применяются при направлении в командировку работников загранучреждений РФ, филиалов (представительств) российских организаций за границей в пределах страны, где находится указанное загранучреждение, филиал (представительство), независимо от срока командировки.

Федеральный закон от 1 июля 2005 г. N 78-ФЗ - налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения отменен. По-

ложения о налогообложении доходов в денежной или натуральной формах, получаемых от физических лиц в порядке дарения, включены в главу 23 НК РФ "Налог на доходы физических лиц". От налога освобождены члены семьи и близкие родственники дарителя.

Федеральный закон от 30 июня 2005 г. N 71-ФЗ - повышен необлагаемый налогом на доходы физических лиц размер дохода в виде стоимости подарков, получаемых физическими лицами от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, призов, сумм материальной помощи, оказываемой работодателями своим работникам, возмещения (оплаты) работодателями своим работникам стоимости приобретенных медикаментов, а также стоимости любых выигрышей и призов, получаемых в проводимых конкурсах и играх - с 2000 до 4000 руб.

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. N 204-ФЗ - выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц, предусмотренные законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании, отнесены для целей исчисления налога на доходы физических лиц к доходам, полученным от источников в РФ.

Федеральный закон от 6 июня 2005 г. N 58-ФЗ - изменен порядок уплаты НДФЛ при операциях с ценными бумагами, уточнен порядок налогообложения материальной выгоды по заемным (кредитным) средствам).

КОНТРОЛЬ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ ГОСУДАРСТВА ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

Омаров М.А. – гл. казначей отдела доходов ОФК по г. Избербаш

Всеобъемлющий и эффективный финансовый контроль государственных финансовых потоков органами Федерального казначейства совместно с другими контролирующими органами требует, во-первых, наличия федерального закона "О государственном финансовом контроле", во-вторых, стопроцентного обслуживания доходных и расходных счетов федерального бюджета органов Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка РФ; в-третьих, стопро-

центного охвата бюджетополучателей, финансируемых через лицевые счета, открытые в органах казначейства.

Контроль финансовых потоков государства органами Федерального казначейства должен включать исполнение бюджетов всех уровней, внебюджетных и целевых фондов, контроль внебюджетных средств бюджетополучателей, государственных кредитов и ссуд.⁶²¹ Надлежащий контроль финансовых потоков обеспечит своевременность зачисления и перечисления государственных средств, полноту доставки, адресность, защиту от несанкционированного вмешательства и т.д.

К сожалению, у нас сложилась практика, когда исполнение государственных программ, пусть и на конкурсной основе, закрепляется за коммерческими структурами. А последующий контроль исполнения государственных программ осуществляют государственные органы.

В результате контролирующие органы, осуществляющие последующий контроль, констатируют невыполнение условий соглашений, договоров, нецелевое использование государственных средств, наличие нарушений, которые не оговариваются условиями соглашений и договоров, и, как следствие, невозможность наказания коммерческих структур.

Само исполнение государственных программ органами Федерального казначейства автоматически включает в себя:

- контроль на стадии подготовки пакетов документов (договоры, контракты, сметы, технико-экономическое обоснование, план-график возврата средств; экономическая эффективность проекта и т.д.);
- предварительный контроль;
- контроль на стадии выделения средств;
- текущий контроль, заложенный в технологию финансирования бюджетополучателей через лицевые счета органами Федерального казначейства.

Вместе с тем ставка на последующий контроль не позволяет в полной степени контролировать финансовые потоки государства.

Во-первых, последующий финансовый контроль осуществляет обычно не одна организация, а две и более, что не исключает проведение одних и тех же проверок, в одних и тех же учреждениях, организа-

⁶² Ицкович Б.Ф. Контроль финансовых потоков государства органами федерального казначейства// Финансы. - 2000. - №8.

циях и предприятиях (происходит дублирование из-за несогласованности).

Во-вторых, последующий контроль не позволяет влиять на эффективность и целевое использование государственных финансовых средств, т.е. сделать финансовые потоки прозрачными. Как правило, контроль проводится, когда уже нет средств.

В-третьих, некачественное составление соглашений и договоров позволяет нарушителям уходить от ответственности при использовании госсредств.

В-четвертых, имеющееся законодательство не дает возможности государственным органам, осуществляющим контроль, оперативно применять санкции за нецелевое использование, возвращать средства. И тогда дело в лучшем случае доходит до взыскания через решение арбитражного суда, в худшем — не с кого взыскивать, нет средств, либо тот ущерб, который понесло государство, несоизмерим с теми санкциями, что предъявлены нарушителю.

В-пятых, государство рассчитывается с коммерческими структурами, платя им маржу за выполняемую работу; от суммы управляемых госсредств это составляет от 1 до 5% годовых. Указанные средства могли пойти пенсионерам, учителям, врачам. Органы Федерального казначейства выполнили бы госпрограммы в лучшем виде и бесплатно.

В-шестых, коммерческие структуры, работающие с госсредствами, нередко становятся банкротами.

Кроме того, последующий контроль уже практически мало что контролирует, так как получатель не поставлен перед необходимостью эффективного использования госсредств. По нашему мнению, последующий контроль финансовых потоков государства является стратегически неверным решением. Основной контроль за движением финансовых потоков государства должен вестись и на стадии выделения средств, и на стадии использования средств через органы Федерального казначейства.

Предварительный контроль использования госсредств позволяет увидеть предполагаемое использование госсредств по документам, подготовленным пользователем.

При исполнении государственных программ государственными органами и, в частности, органами Федерального казначейства последующий контроль практически не нужен.

Исполнение финансовых потоков государства включает, в первую очередь, исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации органами Федерального казначейства. Специфиче-

скую роль по целевому и эффективному использованию государственных финансовых средств играет исполнение консолидированных бюджетов соответствующих территорий и уровней органами Федерального казначейства.

Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации органами Федерального казначейства позволит полностью контролировать финансовые потоки, использование государственных средств, а также целевое использование государственных средств в регионах.

В этом случае полнота доставки госсредств конкретному бюджетополучателю, адресность и защита от несанкционированного списания обеспечивается вертикалью органов Федерального казначейства. Эффективность и целевое использование госсредств бюджетополучателями обеспечивается казначейскими технологиями⁶³. В результате существенно, по нашему мнению, возрастает прозрачность финансовых потоков государства при значительно меньших затратах средств налогоплательщиков, чем при создании автономных казначейств субъектов Федерации и муниципальных образований.

Действовавшая до 2000 г. нормативно-правовая база в условиях формирования доходов бюджетов субъектами Федерации и органами местного самоуправления за счет применения различных неденежных форм по уплате федеральных регулирующих налогов и сборов, в части подлежащей зачислению в бюджеты субъектов, а также зачисления в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты поступлений от уплаты этих налогов и сборов, минуя счета органов федерального казначейства, длительное время не позволяла органам федерального казначейства как органам, осуществляющим исполнение федерального бюджета, в полной мере контролировать процесс формирования доходов федерального бюджета и осуществлять межбюджетное регулирование доходов федерального бюджета в соответствии с утвержденным бюджетом.

Направления развития бюджетной системы РД в современных условиях

Сулейманова А.М. – к.э.н., доц. , декан экономического факультета ИФ ДГУ

До начала 2000-х годов региональная бюджетная система отличалась многоуровневой, сложноподчиненной системой организации

⁶³ Магомедов С.А. Финансово-бюджетное регулирование и контроль: вопросы организаций и эффективности.-Махачкала, 2001. - С. 51-53.

местного самоуправления, с серьезными районными различиями. В соответствии с действующими нормами Бюджетного Кодекса бюджетная система Российской Федерации имеет 3 уровня, реально в Республике Дагестан присутствует 4 уровня: одноуровневая структура государственной власти и двухуровневое местное самоуправление, организованное по административно-территориальному типу. Местные бюджеты включают бюджеты городов республиканского подчинения и бюджеты районов.

Так, в 24 субъектах Федерации созданы местные бюджеты 2 уровней, в 15-ти - местные бюджеты на уровне поселений и районов. Кроме того, в составе бюджетов районов имеются сметы доходов и расходов поселков и сельских администраций.

Иногда отдельные муниципалитеты наделяются государственными полномочиями и фактически являются территориальными подразделениями органов государственной власти субъектов Федерации; в других регионах, наоборот, формируется многоуровневая, сложносоставная структура самостоятельных органов власти. Поэтому первоочередной задачей развития бюджетного федерализма в Республике Дагестан стало упорядочение административного устройства на основе реформы органов местного самоуправления.

В связи с тем, что число уровней бюджетной системы должно соответствовать числу уровней публичной власти, в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. все территории субъектов Федерации на основе региональных законов предлагается разграничить между городскими и сельскими поселениями, объединить группы поселений в муниципальные районы. Таким образом, заложена идея формирования двухуровневой системы местного самоуправления с фиксированным перечнем полномочий муниципальных образований разного типа. В соответствии с федеральным законом в России в 2006 г. предусмотрены три типа муниципальных образований: муниципальные районы, поселения и городские округа, а также внутригородские районы в городах федерального значения. При этом число местных бюджетов возрастет с 11-12 тыс. до 28-30 тыс.

Требования к новой системе межбюджетных отношений состоят в следующем:

- формирование двух уровней местных бюджетов (районного и поселенческого);
- определение перечня собственных полномочий органов власти с "автономным" формированием расходов их бюджетов;

- введение субвенций на делегированные государственные полномочия;
- долгосрочное закрепление доходов за бюджетами всех уровней;
- использование принципа объективности при выравнивании бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;
- введение "отрицательных трансфертов";
- установление института временной финансовой администрации.

Не менее важны для реализации новой концепции межбюджетных отношений устанавливаемые в новой редакции Бюджетного кодекса принципы разграничения доходных источников бюджетов. Эти принципы таковы.

- отнесение к собственным доходам всех доходов бюджета, кроме субвенций, т.е. и финансовой помощи;
- преобразование регулирующих доходов в закреплённые доходы;
- отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами;
- установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ (в местные бюджеты);
- установление возможности дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

В РД принят Закон о статусе и границах муниципальных образований РД, а также Закон «О местном самоуправлении в Республике Дагестан» от 29.12.2004 г. в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», Конституцией РД. Он устанавливает правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления РД, обеспечивает государственные гарантии его осуществления. В рамках данного закона предполагается создание в порядке, определенном Бюджетным кодексом РФ, республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных образований, республиканского фонда компенсаций, республиканского фонда сбалансированности бюджетов муниципальных образований РД, республиканского фонда софинансирования социальных расходов муниципальных образований РД.

С федерального уровня на региональный передан ряд полномочий по поддержке некоторых категорий граждан. Поэтому в республике приняты законы для реализации этих полномочий: «О соци-

альной поддержке жертв политических репрессий», «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «О социальной поддержке тружеников тыла и ветеранов труда», «об оплате труда работников государственных учреждений РД», «О ежемесячном пособии на ребенка» и др. Согласно им в законе о республиканском бюджете на 2005 г. предусмотрены расходы на эти цели. Для этого пришлось перераспределить более 1,1 млрд. рублей, пока не удалось по этим причинам повысить зарплату госслужащим.

Для улучшения самообеспеченности региона и одновременно реализация стимулирующей функции межбюджетных отношений, на наш взгляд, необходимо:

- закрепление за региональным бюджетом определенных налоговых источников в полном объеме (региональные налоги) и местных налогов через постоянные процентные доли или разделенные налоговые ставки,

- в случае их недостаточности для покрытия минимально необходимых расходов использование межбюджетного регулирования — сначала путем установления временных нормативов отчислений от регулирующих налогов на ряд лет, и лишь затем — посредством безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов.

Состояние бюджетной системы региона зависит не только от перечисления трансфертов из федерального бюджета, хотя этот фактор должен играть существенную роль, но и от налогообложения, реализации целевых федеральных и республиканских программ, реализации федеральных законов и других способов вторичного распределения финансовых ресурсов между регионами.

Основными проблемами социально-экономического развития республики по-прежнему остаются высокий уровень безработицы (22,5 % процента экономически активного населения) и бедности населения (52 % живут на доходы ниже прожиточного минимума). Данные проблемы являются сдерживающими факторами экономического роста, препятствуют поведению эффективной экономической политики, отрицательно влияют на общественно-политическую обстановку в регионе.

В результате по объему ВРП и промышленного производства на душу населения среди субъектов РФ Дагестан находится в последней десятке, а уровень обеспеченности расходов консолидированного бюджета собственными доходами составляет 20,7 %.

Для привлечения инвестиций в республику проведен Экономический форум «Дагестан: новые региональные возможности», на

котором были предложены к рассмотрению инвестиционные проекты и места размещения объектов инвестиционной деятельности, привлечены к работе Форума потенциальные инвесторы, в том числе этнические дагестанцы-бизнесмены, проживающие за пределами республики. В республике принят закон «Об инвестициях и гарантиях инвесторам в Республике Дагестан». В 2005 г. принят закон «Об инновационной деятельности», «О развитии лизинговой деятельности».

В 2004 г. принята Программа экономического и социального развития Республики Дагестан до 2010 года. Она предусматривает рост ВРП в 2,6 по сравнению с 2003 годом, снижение уровня общей безработицы с 22,5 % в 2003 году до 14 % в 2010 году, снижение уровня бедности с 52,7 процента до 21 процента в 2010 г. Даже полная реализация Программы социально-экономического развития кардинально не меняет социально-экономическую ситуацию в Дагестане.

В последнее время, когда речь заходит о бюджетном обеспечении региона используется также понятие региональный левверидж (финансовый рычаг). Его можно определить как соотношение внешних источников формирования регионального бюджета (трансферты, субсидии, субвенции, займы) к внутренним (налоговые поступления и неналоговые доходы).

Финансово независимым обычно считается регион, собственные источники финансирования которого (главным образом налоги) составляют не менее 80% бюджетных средств. Поэтому увеличение налоговых поступлений является главным средством достижения финансовой независимости региона.

В Республике Дагестан в 2002 г. региональный левверидж составил 80,9 %, в 2003 – 80,3 %, в 2004 г. 79, 5 %. Финансовая помощь снизилась с 81 % до 79 % от объема доходов республиканского бюджета. Хотя это и меньше, чем в 2001-2002 гг., но не намного. Нужно найти дополнительные резервы, возможности для коренного изменения дел. Один из таких резервов – это наиболее полное, эффективное использование налогового потенциала Дагестана.

Согласно терминологии, принятой в деятельности Всемирного банка, налоговый потенциал — это способность базы налогообложения, закрепленной за какой-либо административной единицей, приносить в ее бюджет соответствующий объем налоговых поступлений (но не фактическая сумма сборов налогов в этом регионе). Применительно к отдельному региону под его налоговой базой следует понимать всю сумму налоговых потенциалов всех действующих в данном регионе отдельных налогов, а под налоговым потенциалом каждого конкретного налога — максимально возможную за определенный налоговый

период сумму поступлений по данному налогу, исходя из установленных законодательством налогооблагаемой базы и ставки.

Соответственно развитие налоговой базы региона означает процесс достижения ею максимально возможного уровня, определяемого производительными силами, с одной стороны, и существующей системой налогообложения, с другой.

Определение достоверного налогового потенциала – одна из важных задач социально-экономического развития республики. Анализ налоговых поступлений за последние годы показывает, что здесь есть серьезные проблемы. Нужно сопоставлять поступление налогов с реальными возможностями. Например, фактическое поступление налогов за 2001 и 2002 годы в консолидированный бюджет республики превышает предусмотренные на соответствующие годы объемы более чем на одну треть. Но проблема в том, что эти достижения – больше результат низкой прогностической работы соответствующих служб.

Подтверждение этому – результаты по выполнению доходной части республиканского бюджета 2005 года, которые оказались ниже предусмотренного бюджетом объема.

Около половины налоговых доходов поступает от промышленности, доля которой в ВРП составляет около 16 процентов. Наибольший удельный вес в объеме поступлений при этом занимают топливно-энергетическая и пищевая отрасли, а также так называемые внешние инвесторы.

Эти поступления также носят неустойчивый характер, так как топливно-энергетическая отрасль зависит от мировых цен на нефть, а внешний инвестор на сегодняшний день – нестабильный источник доходов. Он может быть зарегистрирован сегодня в нашей республике, а завтра он может оказаться в другом месте. Так и произошло в 2005 году. Именно от внешних инвесторов в бюджет недопоступило около 150 млн. рублей налоговых доходов.

Другой важной отраслью, которая создает более 25 процентов ВРП, является сельское хозяйство. Однако в консолидированный бюджет республики эта отрасль дает лишь около 2 процентов налогов. Для сравнения в Российской Федерации доля сельского хозяйства в ВВП составляет 6-7 процентов, налоговые же поступления от этой отрасли составляют 8 процентов.

Если ситуацию с налогами в сельском хозяйстве республики еще как-то можно объяснить низкой рентабельностью сельхозпредприятий и высокой долей в производстве продукции личных подсобных хозяйств, то низкий процент поступлений налогов от торговли (около 6%) связан лишь с отсутствием нормального учета и ухода по-

давляющего большинства товарооборота от налогообложения. А ведь удельный вес торговли в ВРП республики не меньше, чем в промышленности, а больше. Такое же положение и в строительстве и в малом бизнесе.

При определении налогового потенциала республики необходимо обратить внимание и на другие серьезные резервы для увеличения собственной доходной базы консолидированного бюджета республики. Если проанализировать доходы населения, то более 60 процентов, по данным Госкомстата, приходится на предпринимательские и прочие доходы населения (более 40 млрд. рублей за 2004 г.). Однако налогооблагаемая база для налога на доходы физических лиц за 2004 год составила 14 млрд. рублей. Это в основном оплата труда наемных работников. Не менее 20 млрд. рублей, может быть, и больше уходит от налогообложения, и бюджет ежегодно недополучает налога на доходы физических лиц в размере не менее 1,5 - 2 млрд. рублей. В основном эти резервы сосредоточены в торговле, строительном комплексе, сфере оказания платных услуг и сельском хозяйстве. При правильном учете таких доходов налог на доходы физических лиц увеличивается минимум в два раза.

Другой существенный резерв для повышения доходной части местных бюджетов - налоговые платежи на имущество физических лиц. Из-за отсутствия четкого учета и объективной оценки рыночной стоимости имущества физических лиц, слабой организации сбора данного налога поступления по этой статье низки и составляют не более 10 млн. рублей в год. При совершенствовании организации сбора этого налога с учетом вышеназванных недостатков объем средств, поступающих по налогу на имущество физических лиц, можно увеличить в десятки раз.

Если принять к расчету, что до 10 процентов населения имеют в собственности дома стоимостью примерно 1,5 млн. рублей, то в собственности этой группы населения в виде недвижимого имущества находится не менее 75 млрд. рублей. Имущественный налог, поступающий от них, должен составить не менее 750 млн. рублей. Это явно заниженные данные. Ведь в собственности этой группы населения находится и другая недвижимость.

Долгое время остается нерешенной проблема обеспечения стабильного и полномасштабного поступления акцизов от ликероводочной продукции. Реальный потенциал этого налога не менее 1 млрд. рублей, фактически поступает 70 - 80 млн. рублей. Плохо в республике собирается и земельный налог.

Даже из этих лежащих на поверхности фактов видно, что рес-

публика располагает значительным налоговым потенциалом, который нужно реализовать с учетом нашей высокой дотационности. И это должно быть не только важнейшим направлением в деятельности налоговых органов республики, но и всех органов государственной власти и органов местного самоуправления. Только налоговые органы с этим не справятся. Уклонения от уплаты налогов носят массовый характер.

Если задействовать этот резерв, то за короткое время можно в полтора - два раза увеличить поступление налогов в консолидированный бюджет республики. Для этого не нужны инвестиции, помощь федерального центра. Нужно навести порядок, требовать от всех строгого выполнения законов.

Парадоксально, но в 2005 г. снижение собираемости налогов происходило на фоне значительных темпов роста показателей экономического развития республики во всех отраслях экономики. Это говорит о недостаточной работе по легализации и учету налогоплательщиков.

Для оценки перспектив развития налоговой базы региона одного показателя ВРП недостаточно. Для выявления расхождений между налогооблагаемыми ресурсами региона (т. е. фактической налоговой базой) и реальным ВРП используется показатель совокупных налоговых ресурсов (СНР) региона.

Разница между налоговой базой и СНР региона заключается в следующем. Налоговая база рассчитывается исходя из основных показателей экономической деятельности в регионе и служит для исчисления налогов (со стоимости имущества, с прибыли, фонда оплаты труда и т. п.). Чтобы учесть дифференциацию условий налогообложения для разного рода предприятий, СНР предлагается определять как сумму фактических налоговых поступлений, приведенных сумм задолженности, пеней и санкций по ним, а также выпадающих бюджетных доходов и потерь в результате предоставления льгот.

В 2004 г. рост ВРП составил 116 %, прирост налоговых поступлений составил 20,9 %, инвестиции выросли на 17,8 %.⁶⁴

Если в 2004 г. поступления налогов и сборов составили около 10 млрд. рублей, то задолженность перед бюджетом составила на 1 декабря 2004 г. 581,7 млн. рублей. В принудительном порядке погашена задолженность по обязательным платежам в сумме 1101,2 млн. рублей, что составляет 32,5 % от общего объема доходов. По этим

⁶⁴ Алиев М.Г. Экономические итоги 2004 года // Дагестанская правда, 15.01.2005 г.

данным можно судить о совокупных налоговых ресурсах региона, которые составляют около 11 млрд. рублей.

Отставание по поступлению неналоговых доходов связано с неуплатой государственными унитарными предприятиями установленных отчислений от прибыли в размере 18 %, а также с изменением порядка учета неналоговых доходов от продажи приватизированных государственных унитарных предприятий, поступивших в республиканский бюджет в виде средств от реализации акций и учтенных как источник внутреннего финансирования дефицита.

Стабилизация и поступательное развитие региональной бюджетной системы РД зависит также от нормализации бюджетных процессов, оздоровления региональных и муниципальных финансов, «прозрачности» бюджетов. Все это достижимо при совершенствовании законодательной базы по бюджетному процессу и межбюджетным отношениям. Требуется и повышение экономической заинтересованности региональной администрации в наращивании налоговой базы и эффективности бюджетных расходов.

По закону о внесении изменений и дополнений в НК РФ общее число налогов сокращено, прежде всего, за счет региональных и местных. Например, из действующих региональных налогов оставлены три: налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес. Поступления по этим налогам оцениваются в 2005 году в размере 197 млрд. рублей и 23 млрд. рублей соответственно, что составит только 16,6 % от общих налоговых доходов бюджетов субъектов РФ.

На долю доходов от федеральных налогов и сборов, закрепляемую за бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами в 2005 году придется практически 80 % налоговых доходов этих бюджетов.⁶⁵

В 2005 году финансируемые расходные обязательства субъектов РФ увеличились на 305 млрд. рублей при одновременном сокращении финансируемых расходных обязательств местных бюджетов на 321 млрд. рублей. Возрастание финансовой нагрузки на бюджет субъектов Федерации при одновременном усилении зависимости этих бюджетов от отчислений федеральных сборов и налогов и увеличении помощи из федерального бюджета существенно ослабило их финансовую самостоятельность.

В Республике Дагестан принят Закона «О бюджетном процес-

⁶⁵ Межбюджетные отношения: состояние перманентного реформирования // Налоговая практика и политика, 2004, №5

се и межбюджетных отношениях». Он позволит разграничить доходы республиканского и местных бюджетов и их расходные обязательства на долгосрочной основе. Он также определит формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из республиканского бюджета и условия предоставления финансовой помощи.

В настоящее время региональные налоговые доходы формируются главным образом на базе федеральных, а также региональных налогов. При этом значительная часть федеральных налогов направляется в региональные и местные бюджеты в соответствии с ежегодными законами о федеральном бюджете. Отметим, что наиболее значимые региональные и местные налоги вводятся федеральными, а не территориальными органами власти. В число таких налогов входят налог на имущество предприятий (региональный налог), налог на имущество физических лиц, земельный налог (местные налоги).

Поскольку формы межбюджетного регулирования определяются федеральными законами и органами власти и без этого инструмента влияния на бюджетную систему региона невозможно в ближайшем будущем обойтись, на наш взгляд, усилия региональных властей должны быть направлены на увеличение налоговых поступлений в региональный бюджет.

Среди форм воздействия на региональную налоговую базу необходимо выделить фискальные, связанные с регулированием структуры и механизма взимания налогов в регионе, а также инвестиционные и инновационные, содействующие увеличению налоговых поступлений за счет развития производства в регионе, выпуска качественно новых товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью.

Введение одних и отмена других налогов, изменение пропорций между ставками различных налогов, введение и отмена налоговых льгот — все эти инструменты способны оказать позитивное влияние на развитие сферы производства и обращения в регионе, на приток в него инвестиций, расширение границ малого предпринимательства и, следовательно, на увеличение налоговых поступлений в регионе.

На наш взгляд введение такого налога как налог с продаж, привело бы к стабильному, прогнозируемому увеличению налоговых доходов в регионе, хотя этот шаг идет вразрез с одним из направлений налоговой реформы — снижением числа налогов.

Увеличение ставок налогов возможно в отношении земельного налога, который принят в Республике законом о земельном налоге и введен с 1.01.2006 г. Достоинство этого инструмента, как и предыдущего, состоит в быстром росте налоговых поступлений.

Ограниченность эффективности налогового контроля реаль-

ной эффективностью вложения капитала, рентабельностью производства в регионе (спецификой налоговой базы) требует совершенствования механизмов взимания в регионе таких групп налогов, как имущественные и подоходные.

Можно обозначить некоторые пути совершенствования местных поимущественных налогов:

- необходимо четко определить налоговую базу и ответственных за проведение оценки имущества, сбор налогов. Предпочтительнее возложить методы оценки имущества на местные органы власти, чтобы них был стимул к максимальному сбору этих налогов;

- лучше применять налоговую базу, по которой в регионе имеются наиболее доступные данные, например, ежегодную стоимость имущества;

- необходимо на уровне регионального законодательства определить частоту проведения оценки стоимости имущества (ежегодная переоценка с введением компьютерных технологий представляется вполне реальной);

Целесообразно перевести в состав региональных налог на доходы физических лиц. Согласно положениям НК РФ законами субъектов РФ могут быть установлены лишь дополнительные льготы по налогу, а также пониженные ставки по налогу. Региональные власти должны осторожно отнестись к такой возможности, поскольку эти меры способствуют сокращению финансовых ресурсов.

При переводе налога на доходы физических лиц в разряд региональных, следует восстановить прогрессивную шкалу налога. Тогда региональные власти могли бы снизить наименьшую ставку налога, применяемую к малооплачиваемым слоям населения.

Для совершенствования местных подоходных налогов с целью развития налоговой базы региона следует определить, что данные налоги должны уплачиваться по месту жительства.

В Республике Дагестан одним из резервов увеличения доходов являются неналоговые доходы – от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. В бюджете на 2005 г. эти доходы составляют 57323 тыс. рублей. Доходы от сдачи в аренду государственного и муниципального имущества – 12800 тыс. рублей, платежи от муниципальных и унитарных предприятий – 17668 тыс. рублей. Доходы от государственной и муниципальной собственности составляют всего 2,5 % от всех доходов республиканского бюджета. Для улучшения использования государственной собственности в РД принят закон «Об управлении государственной собственностью».

Зачисление всей суммы собираемых налогов в республиканский бюджет не сможет обеспечить сбалансированность бюджета РД и других регионов. Это связано с тем, что регионы отличаются друг от друга природно-климатическими и географическими условиями, уровнем социально-экономического развития, налоговым потенциалом. По этой же причине невозможно в нашей стране создать систему разделения налогов на федеральные, региональные и местные с зачислением их в бюджеты соответствующего уровня, которая бы максимально удовлетворяла бы интересы любого уровня. Поэтому очевидно, что в России еще долго будет существовать система межбюджетного регулирования, которую придется постоянно совершенствовать.

НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЕСН

Абдусаламова З.П. – ст. преп. ИФ ДГУ

Прежде чем предложить направления реформирования единого социального налога, следует вернуться назад, ко времени обсуждения предложений о снижении налоговой ставки.

Тогда некоторые специалисты предлагали снизить ставку налога не до 26 %, как планировал Минфин России, а до 20%. По их мнению, только в этом случае можно было бы рассчитывать на качественные изменения в экономике. Основным аргументом в пользу такого предложения выступал опыт снижения ставки налога на доходы физических лиц и последовавший за ним значительный рост поступлений этого налога.

В обсуждении вопроса снижения ставки налога в средствах массовой информации приняли участие руководители организаций из разных регионов страны⁶⁶. Примерно одна треть участников обсуждения считала, что налог должен быть на уровне 20 %; другая треть высказывалась за отмену налога (эти руководители предпочитали самостоятельно обеспечивать социальные блага своим работникам); около 13 % опрошенных были готовы платить налог по ставке 35,6%, но при условии серьезных изменений в системах пенсионного и медицинского обеспечения. При этом практически каждый второй руководитель не был согласен с тем, как расходуются средства уплачиваемого им единого социального налога.

Самое кардинальное предложение состояло в том, чтобы исключить из ставки налога часть, зачисляемую в федеральный бюджет

⁶⁶ Шукалов П.В. ЕСН: реформировать не снижая.// налоговая политика и практика № 2, 2006, с. 8-11.

(6%), добрав необходимые суммы за счет других налогов, оставшиеся 20 % взимать в виде взносов в четыре государственных внебюджетных фонда.

Потери бюджета от недопоступления налога в 2005 году Правительством РФ оценивались в сумме 280 млрд. руб⁶⁷.

Компенсировать налоговые потери предполагалось за счет увеличения налогового бремени в нефтедобыче (повышения соответствующей ставки налога на добычу полезных ископаемых). Однако при таком подходе может быть получен результат, прямо противоположный запланированному: снижение базовой ставки единого социального налога приведет к уменьшению налоговой базы по данному налогу.

Некоторые специалисты высказывали такие опасения и предупреждали, что увеличение фонда оплаты труда (то есть налоговой базы) по единому социальному налогу возможно лишь в случае, когда снижение его ставки осуществляется при сохранении неизменными существенных элементов налогообложения по другим налогам.

В настоящее время общественные объединения предпринимателей, продолжают настаивать на снижении налоговой ставки до 18%.

Однако Минфин России считает дальнейшее обсуждение каких-либо изменений в этой сфере преждевременным. По его оценкам, легализация фондов заработной платы, на что делают упор сторонники дальнейшего снижения ставки единого социального налога, не позволит компенсировать выпадающие доходы бюджета. Кроме того, анализ поступлений единого социального налога в течение 2005 года дает все основания говорить о том, что снижение ставки налога не привело к увеличению налоговой базы за счет легализации «серых» зарплат.

Положение осложняет и демографическая ситуация в стране. Уже сейчас очевидно, что в ближайшие годы выплачивать пенсии исходя из сегодняшнего процентного соотношения со средней заработной платой только за счет одних поступлений единого социального налога будет проблематично, поскольку последняя растет с опережением инфляции.

Поэтому, на наш взгляд, дальнейшее реформирование единого социального налога должно осуществляться в следующих направлениях:

- упрощения порядка исчисления и уплаты налога;
- исключения из механизма расчета единого социального налога в федеральный бюджет налогового вычета (помимо существенного упрощения исчисления налога, это позволит снизить налоговую

⁶⁷ Источник тот же.

нагрузку на 14 %);

- расширения круга налогоплательщиков, имеющих возможность применять регрессивную шкалу налогообложения (что, прежде всего, связано с повышением средней заработной платы основной категории налогоплательщиков, т. е. является социальной задачей);
- переноса части нагрузки по уплате единого социального налога с работодателей на работников (что потребует более глубокого анализа и осмысления);
- передачи налоговым органам функций по взысканию недоимки по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом РФ (в случае сохранения налогового вычета).

Обозначенные направления можно реализовать только законодательным путем, т. е. путем внесения изменений и дополнений в главу 24 НК РФ. Единственно, нельзя забывать, что меры по упрощению порядка исчисления и уплаты единого социального налога и снижению налогового бремени должны соотноситься с решением задач по формированию необходимого объема средств для пенсионного обеспечения граждан.

Привязка налоговой базы к тому или иному фактору производства не означает, что налоговые поступления будут направлены на финансирование мероприятий, связанных с ним. Принцип совокупного покрытия расходов доходами и источниками финансирования дефицита бюджета не предусматривает, что единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет, должен идти на финансирование базовой части трудовой пенсии. Уже в 2005 г. в бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации в доходах исчезла строка «Единый социальный налог», а поступления из федерального бюджета классифицированы как субвенция.

Таким образом, в основе расчета ставок налога не должна быть, в отличие от расчета тарифов страховых взносов, оценка вероятности предстоящих выплат. С этой точки зрения, налоговый характер единого социального налога в какой-то мере оправдывает подход, при котором выплаты рассчитываются, исходя из имеющихся финансовых ресурсов, а не наоборот - формирование средств осуществляется на основе определения потребности в предстоящих выплатах. Такая последовательность определяет также тот факт, что на сегодняшний день нет утвержденной методики резервирования средств в государственных социальных внебюджетных фондах, кроме определения норматива оборотной кассы фондов.

Большое количество несогласованных позиций связано со взносами на обязательное пенсионное страхование, которые рассматриваются как бы в составе единого социального налога, направляемого в федеральный бюджет.

Безусловно, они не могут определяться как налог, поскольку дифференцированы по возрасту и частично связаны с накопительным механизмом.

В то же время возникает правовой парадокс, при котором взносы на обязательное пенсионное страхование рассматриваются как вычет из единого социального налога, а основой для их расчета является налоговая база по единому социальному налогу. Анализ арбитражной практики⁶⁸ показывает, что суды неоднозначно решают вопрос об органах, к чьим полномочиям относится взыскание недоимки по взносам на обязательное пенсионное страхование (50% определяют, что такими полномочиями обладают налоговые органы, остальные – органы Пенсионного фонда РФ).

Пенсионное законодательство, определив Пенсионный фонд Российской Федерации в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, не наделило его правом сбора страховых взносов по этому виду социального страхования. Органы Пенсионного фонда Российской Федерации несут ответственность за персонифицированный учет застрахованных, при этом являются последней инстанцией в получении информации от страхователей и о страхователях после органов Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы.

Отметим, что разделение функции администрирования взносов в пенсионную систему и осуществления пенсионных выплат характерно для США. Но там законодательство определяет институты, ответственные за пенсионные выплаты, а не страховщики. Ими являются трастовые фонды, которым и передаются страховые взносы, собранные налоговыми органами в составе Федерального казначейства США.

Определение политики в области единого социального налога в России отнесено к полномочиям Министерства финансов РФ, к ведению которого среди социальных вопросов отнесены лишь вопросы инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии.

⁶⁸ Гончаренко Л.И., Седова М.Л. «О едином социальном налоге»// Финансы № 12, 2005г. стр. 23-26.

Следовательно, изменение данного налога в первую очередь будет преследовать не социальные, а другие цели, так произошло со снижением ставки единого социального налога в 2005 г.

Основная ставка единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет для финансирования базовой части трудовой пенсии, сократилась с 14% до 6% т.е. в 2,33 раза в 2005 г., в то же время поступления от этого налога сократились в 1 квартале 2005 г. по сравнению с 1 кварталом 2004 г. только в 1,93 раза (с 2,7% от ВВП до 1,4% соответственно).

В настоящее время предусмотрены следующие механизмы компенсации от выдающих доходов в связи со снижением ставки ЕСН:

- для Пенсионного фонда Российской Федерации- возможность поступления средств в виде субвенции из федерального бюджета, в том числе на финансирование дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации, исключение лиц старше 1966 г. рождения из накопительной составляющей системы трудовых пенсий (что позволило увеличить доходы в распределительном механизме финансирования трудовых пенсий);

- для Фонда социального страхования Российской Федерации - определение обязанности работодателя оплачивать первые два дня нетрудоспособности работника по общему заболеванию;

- для фондов обязательного медицинского страхования – не предполагается какой-либо механизм компенсации выпадающих доходов.

Таким образом, в современных российских условиях стали явно обозначаться противоречия в законодательстве и существующей практике применения единого социального налога.

Завышенные социальные ожидания граждан, неучастие их в формировании доходов государственных внебюджетных социальных фондов ведут к перегрузке этих фондов и бюджета. Напрашивается вывод о своевременности перехода от полностью государственной социальной поддержки граждан к другим формам, методам и источникам финансирования социальных потребностей. Однако решить возникшие противоречия невозможно без определения моделей социальной защиты и конечной цели, которая должна быть получена в результате реформирования.

В рассматриваемом аспекте возможными вариантами реформирования единого социального налога представляются следующие:

- возврат к страховой природе платежей в государственные социальные внебюджетные фонды при сохранении их администрирования налоговыми органами;

- отказ от страховых начал и рассмотрение данного налога как формы изъятия, предполагающей дальнейшее обезличивание в бюджетном фонде (либо замена данного налога другими налогами, привязанными к налоговой базе);

- разделение ЕСН на два потока платежей: страховой и налоговой на основе страховых начал по одним видам социальных рисков и бюджетному механизму защиты от других рисков;

- снижение или отмена ставки единого социального налога для работодателей и введение страхов взносов для работников.

Первый вариант ориентирован на компенсацию заработной платы, следовательно, и взносы на социальное страхование должны рассчитываться в процентах к заработной плате. Размер страховых выплат устанавливается также в процентах к оплате труда или определяется исходя из данных персонифицированного учета о поступивших страховых взносах, как это сейчас происходит в отношении страховой части трудовой пенсии.

Преимущество данного подхода заключается в обеспечении достаточно высокого уровня социальной защиты для трудоспособного населения и членов их семей.

При этом сохраняется опасность «теневой» заработной платы, так как эта модель существует в условиях достаточно высокого уровня начислений на оплату труда.

Вместе с тем зарубежный опыт показывает, что объем «теневых» выплат не всегда зависит от уровня тарифов взносов на социальное страхование.

Например, в Швеции, где начисления на оплату труда для работодателя составляют не менее 35% «теневых» выплат практически нет. Во многих же латиноамериканских странах, где тарифы взносов на социальное страхование не превышают 10%, их объем значителен⁶⁹. Высокий процент собираемости взносов на социальное страхование существует тогда, когда значительный уровень их тарифов оправдан соответствующим процентом замещения зарплаты при утрате трудоспособности или работы. Российская же практика показывает, что у работодателей нет мотивации к полной уплате платежей в государственные социальные внебюджетные фонды, поскольку движение средств в них не является в полной мере прозрачным, и социальные

⁶⁹ Шукалов П.В. ЕСН: реформировать не снижая.// налоговая политика и практика № 2, 2006, с. 8-11.

выплаты компенсируют в небольшой мере утрачиваемый заработок. С другой стороны, низкий уровень социальных выплат в России в настоящее время определен неполным поступлением средств в фонды.

Низкая доходность и эффективность размещения временно свободных средств государственных внебюджетных фондов также не дает возможности оценить преимущества предлагаемого механизма социальной защиты по сравнению с бюджетным.

Главной проблемой в рамках первого варианта выступает пенсионное страхование, по которому изменение демографической ситуации (старение населения) требует увеличения тарифов на социальное страхование, которое имеет свой логический пример (не могут быть начисления на оплату труда, составляющие 50 и более процентов).

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСЧИСЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНОГО НАЛОГА

**Газиев З. – студент 5 курса Фик ИФ ДГУ
Сулейманова А.М. – к.э.н., доц. ИФ ДГУ**

В соответствии со ст. 356 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) транспортный налог обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и вводится региональным законом о транспортном налоге.

В то же время нормы главы 28 НК РФ являются нормами прямого действия и, следовательно, действуют на всей территории Российской Федерации. Что касается регионального закона, то в нем должны быть определены только ставки транспортного налога в пределах, установленных главой 28 НК РФ, и сроки уплаты этого налога. Кроме того, могут быть установлены льготы по уплате транспортного налога сверх тех, что установлены НК РФ (за исключением индивидуальных льгот).

В настоящее время можно сказать, что завершился самый сложный этап (2002—2003 гг.), связанный с формированием налоговой базы по транспортным средствам и базы данных по их владельцам. В этот период совершенствовались также порядок исчисления транспортного налога и процедура направления уведомлений на его уплату.

С целью реализации положений, установленных главой 28 «Транспортный налог» НК РФ, ФНС России в течение 2002—2003 гг. разработаны и утверждены:

- формы сведений о транспортных средствах и лицах, на которых они зарегистрированы, представляемые органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств;

- методические рекомендации по применению главы 28 ПК РФ;
- новая форма налогового уведомления «а уплату транспортного налога В указанную форму включены расчеты сумм налогов как за текущий, так и за прошлый налоговый период с указанием сумм налога к доплате или возврату;

- типовое соглашение о взаимодействии УМНС России и органов, осуществляющих государственную регистрацию транспортных средств.⁷⁰

С целью обеспечения согласованных действий с подразделениями ГИБДД по формированию базы данных по транспортным средствам ФНС России разработаны и утверждены порядок приема налоговыми органами сведений о транспортных средствах и обмет та данной информацией между налоговыми органами. Кроме того, разработан состав реквизитов информационного ресурса объектов налогообложения, в том числе для исчисления транспортного налога. Налоговыми органами субъектов Российской Федерации также была проведена большая работа:

- по подготовке правовой базы для введения транспортного налога в регионе и приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным;

- по информированию налогоплательщиков и органов, осуществляющих государственную регистрацию транспортных средств, о порядке применения федерального и регионального законодательства;

- по получению от регистрирующих органов сведений о транспортных средствах и лицах, на которых они зарегистрированы.

Следует отметить, что формат представленных сведений не позволял использовать их для исчисления транспортного налога. Налоговые органы проделали огромную работу по приведению полученных сведений к требуемым форматам и проверке достоверности данных, указанных в сведениях. В ряде регионов разработаны программные продукты, позволяющие преобразовывать как данные, предоставляемые подразделениями ГИБДД, в форматы, определенные Приказом ФНС России, так и адресные данные владельцев транспортных средств в форматы, используемые налоговыми органами.

Для определения мощности двигателей транспортных средств в целях налогообложения ФНС России рекомендовало налоговым орга-

⁷⁰ Крыканова Л. Н. Некоторые проблемы исчисления транспортного налога и направления уведомлений физическим лица// Налоговая политика и практика, №6, 2004, стр. 32.

нам использовать справочники, выпускаемые журналом «За рулем». Кроме того, в ряде регионов налоговыми органами составлены справочники льгот, установленных законодательством субъектов Российской Федерации.

При работе с информацией, полученной от подразделений ГИБДД, специалисты налоговых органов столкнулись с тем, что база данных, которой располагают регистрирующие органы, во многих случаях была неполной и недостоверной: 20% сведений не содержали данных о мощности двигателя, ИНН, месте жительства владельца транспортного средства и т. п., что приводило к неверному определению налоговой базы для исчисления транспортного налога.

По результатам проведенных налоговыми органами контроля и сверки с данными регистрирующих органов на 01.10.2003 в базу данных введено 26,1 млн. сведений и учтено 19,4 млн. налогоплательщиков, в том числе 183 млн. физических лиц, из которых 16,3 млн. направлены уведомления на уплату транспортного налога.

ФНС России разработан и утвержден состав реквизитов информационного ресурса объектов налогообложения для исчисления транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами. Налоговым органам следует руководствоваться составом указанных реквизитов, поскольку из данного информационного ресурса будут формироваться утвержденные отчеты.

В 1 квартале 2004 года поступления транспортного налога составили 3,7 млрд. руб., что на 2,6 млрд. руб. больше, чем за аналогичный период 2003 года.

Как показывает анализ, в первом квартале 2004 года поступления по транспортному налогу более стабильны, чем за тот же период 2003 года.

Несмотря на очевидную динамику поступлений, до настоящего времени не решены некоторые проблемы исчисления транспортного налога и направления уведомлений на его уплату, например, учет физических лиц, которым право владения и распоряжения транспортным средством передано на основании доверенности.

Многие граждане, передавшие транспортное средство по доверенности, не знают ни места нахождения транспортного средства, ни лица, распоряжающегося им. Это связано, в частности, с тем, что лица, выдавшие доверенность, фактически продали транспортное средство. Чтобы плательщиками налога признали пользователей транспортных средств, лицам, выдавшим доверенность, необходимо представить в налоговый орган данные о доверенном лице или заключить договор купли-продажи с ним.

Наличие в базах данных ГИБДД умерших владельцев транспортных средств может привести к конфликтной ситуации, если не сверить данные, представленные регистрирующими органами, с данными органов ЗАГСа, имеющимися в налоговом органе.

На сегодняшний день налоговые органы располагают более актуальной, чем регистрирующие органы, базой данных. Для формирования максимально полной информационной базы налоговым органам необходимо установить с регистрирующими органами тесное взаимодействие по обмену информацией о транспортных средствах и лицах, па которых они зарегистрированы. Создание электронной базы данных за счет автоматизации всех процессов позволит обеспечить правильное исчисление транспортного налога и своевременное вручение физическим лицам уведомлений на его уплату.

Надо отметить, что в настоящее время проводится работа над проектом федерального закона №364858-3 «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», предусматривающим:

- перевод транспортного налога из регионального в местный (с сохранением в основном действующего порядка налогообложения);
- увеличение срока направления налоговых уведомлений до 1 марта года, следующего за налоговым периодом (в настоящее время — до 1 июня года налогового периода);
- право местных органов власти устанавливать уплату авансовых платежей юридическими лицами;
- право местных органов власти увеличивать размер ставок налога не более чем в 2 раза (в настоящее время — не более чем в 5 раз).

Исходя из мощности двигателя транспортного средства (валовой вместимости, единицы транспортного средства) организации самостоятельно определяют сумму транспортного налога по данным технического паспорта в соответствии со свидетельством о государственной регистрации транспортного средства. Транспортный налог должен уплачиваться организациями согласно срокам, установленным соответствующим законом субъекта Российской Федерации, по месту нахождения транспортных средств, определяемому согласно ст. 83 НК РФ.

Что касается граждан, то физическое лицо уплачивает транспортный налог на основании направленного в его адрес налогового уведомления на уплату транспортного налога. Такой порядок уплаты применяется в настоящее время также по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу.

Напомним, что налоговые органы исчисляют налог по данным, которые им представляют органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств.

Если, по мнению налогоплательщика, в налоговом уведомлении неверно отражены какие-либо характеристики транспортного средства, которые влияют на исчисленную и указанную в налоговом уведомлении сумму транспортного налога, налогоплательщик должен обратиться в налоговый орган по месту нахождения транспортного средства для уточнения этих данных и пересчета налога. При этом физическое лицо должно представить технический паспорт на транспортное средство.

Получив налоговое уведомление на уплату транспортного налога и не имея возможности уплатить его в установленные законом сроки (указываются в налоговом уведомлении), гражданин вправе обратиться в налоговый орган о предоставлении ему отсрочки по уплате налога в соответствии с НК РФ. Возможность пересчета транспортного налога, если транспортное средство продано до окончания налогового периода. Если гражданин продал транспортное средство в течение налогового периода, то он вправе обратиться в налоговый орган с заявлением для перерасчета налога. В то же время налоговые органы, получив сведения из регистрирующих органов, самостоятельно могут зачесть сложившуюся переплату по транспортному налогу в счет предстоящего платежа за следующий налоговый период, и в этом случае гражданину нет необходимости обращаться в налоговый орган.

Уплата транспортного налога может производиться по окончании налогового периода разовым платежом, либо может быть установлено несколько сроков уплаты транспортного налога в течение налогового периода. Конкретные сроки уплаты устанавливаются региональным законом.

Так как, транспортный налог не относится к федеральным налогам, является региональным налогом и полностью поступает в региональные бюджеты, то в связи с этим право предоставления льгот по транспортному налогу относится к компетенции субъекта Российской Федерации.

Многие налогоплательщики предъявляют претензии, что, хотя в отдельных действующих федеральных законах, касающихся некоторых категорий граждан, в частности участников и ветеранов войны, инвалидов, военнослужащих и членов их семей и т.д., предусмотрены льготы по транспортному налогу, налоговые органы эти льготы предоставлять отказываются.

Как показывает практика, льготы по транспортному налогу во

многих регионах установлены для инвалидов разных категорий, многодетных семей, ветеранов и участников войны, лиц, подвергшихся воздействию радиации в результате экологических катастроф, Героев Советского Союза, Героев Труда, лиц, награжденных государственными наградами, для пенсионеров, индивидуальных предпринимателей, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции.

Кроме того, льготы по транспортному налогу могут быть предоставлены бюджетным организациям, органам социальной защиты населения, учреждениям здравоохранения, общественным организациям инвалидов, интернатам, организациям автотранспорта, осуществляющим перевозки пассажиров, организациям, производящим ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования.

В соответствии со ст. 361 НК РФ налоговые ставки транспортного налога устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и могут увеличиваться (уменьшаться) по сравнению со ставками, предусмотренными в п. 1 данной статьи Кодекса, но не более чем в пять раз. Законом субъекта Российской Федерации о транспортном налоге может быть предусмотрена норма, в соответствии с которой уплата транспортного налога производится по ставкам, установленным п. 1 ст. 361 НК РФ (то есть по средним ставкам).

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок транспортного налога с учетом категории и срока полезного использования транспортных средств на конец налогового периода.

Например, для легкового автомобиля с мощностью двигателя до 100 л.с. включительно налоговая ставка может быть установлена законом субъекта Российской Федерации от 1 до 25 руб. за 1 л.с. При этом налоговая ставка может быть дифференцирована:

- по мощности двигателя (например, до и свыше 50 л.с.);
- по сроку полезного использования (например, для автомобилей, с года выпуска которых прошло более 7 лет, и для автомобилей, с года выпуска которых прошло менее 7 лет).

Таким образом, порядок дифференциации ставок налога выбирается законодательными органами самостоятельно и может зависеть от многих факторов.⁷¹

Следует отметить, что немногие законодательные органы субъектов Российской Федерации воспользовались правом дифференциации налоговых ставок в зависимости от срока полезного использования транспортных средств.

⁷¹ Гаврилова Н. А. О транспортном налоге // Налоговый вестник, № 4, 2005, 34.

Транспортный налог исчисляется налоговым органом в отношении физического лица с направлением ему налогового уведомления об уплате транспортного налога. При этом налоговое уведомление может быть передано налогоплательщику — физическому лицу лично под расписку или иным способом, подтверждающим факт и дату его получения. В частности, налоговое уведомление может быть направлено по почте заказным письмом. Налоговое уведомление считается полученным по истечении шести дней с даты направления заказного письма. Тем гражданам, кто своевременно не уплатил налог, налоговыми органами будет выставлено требование об уплате транспортного налога. Если налогоплательщик не выполнит требование об уплате транспортного налога, налоговый орган обратится в суд о принудительном взыскании этого налога.

В соответствии с НК РФ плательщиком транспортного налога является лицо, на которое зарегистрировано транспортное средство. Налогоплательщиком будет признаваться также лицо, которому транспортное средство передано по доверенности, выданной до 30 июля 2002 года.

АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ И ДИНАМИКИ ПОСТУПЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВЕННЫХ НАЛОГОВ В БЮДЖЕТ

Магомедов М. – студент 5 курса Фик ИФ ДГУ
Сулейманова А.М. – к.э.н., доц. ИФ ДГУ

Анализ поступления налогов, тенденций развития налогооблагаемой базы и составляющих ее элементов и на этой основе прогнозирования объемов поступлений платежей в бюджет является важнейшей задачей экономических ведомств, финансовых органов на всех уровнях управления. Анализ динамики отдельных налогов и факторов, влияющих на их размеры, важен для разработки мер по совершенствованию налоговой системы.

Максимальная передача полномочий на места подразумевает повышения ответственности администраций за доходы своего бюджета. Поэтому за местными бюджетами закреплены налоги являющиеся, во-первых, наиболее стабильными источниками доходов, во-вторых, база которых наименее мобильна (налог на землю, налог на имущество), в-третьих, налоги напрямую связанный с уровнем благосостояния населения данной территории (налог на имущество физических лиц).

В 2005 году МРИ МНС России №6 по РД (г. Избербаш) обеспечило поступление налоговых платежей в бюджеты всех уровней 62267 тыс.руб., что составляет 69,1% от установленного задания в целом,

хотя в сравнении с 2004 года в бюджеты всех уровней поступило налоговых платежей больше на 10750 тыс.руб.

Работа органов технической инвентаризации проходит не удовлетворительно, как и предыдущие годы, по оценке (переоценки) строений, помещений, сооружений граждан. И по этой причине местные бюджеты не добрали значительной суммы в виде налога на имущество граждан.

Таблица 1

Налог на имущество физических лиц

	2001	2002	2003	2004	2005
Количество учтенных в налоговом органе налогоплательщиков, единиц.	6304	6361	6462	6539	6657
Количество налогоплательщиков, которым исчислен налог, единиц.	3332	3358	3377	3370	3379
Количество налогоплательщиков, которым предоставлены льготы, единиц.	2977	2988	3085	3169	3279
Количество строений, помещений и сооружений, находящихся в собственности физических лиц единиц.	6304	6361	6462	6539	6657
Количество строений, помещений и сооружений по которым исчислен налог, ед.	3332	3358	3377	3370	3379
Общая сумма оценки строений, сооружений и помещений, по которым исчислен	75000,0	86676,0	90236,1	901034,3	96000

налог, тыс. руб.					
Сумма налога, исчисленного к уплате, тыс. руб.	75,0	86,7	90,2	91,0	96,0

Источник: данные отчетности НМ 02-04 МРИ ФНС РФ № 6 по РД. 2001 – 2005 гг.

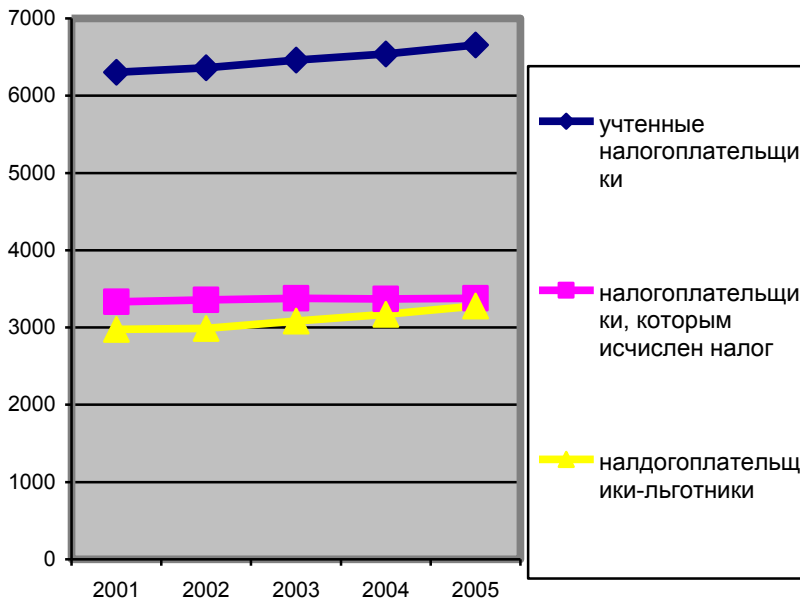


рис.1 . Динамика категорий плательщиков налога на имущество физ.лиц

Анализ данных таблицы 1 показывает, что количество граждан, имеющих собственности строения, сооружения и помещения, увеличилось с 2001 г. на 253 чел., однако число плательщиков увеличилось на 47, а число имеющих льготы по уплате налога увеличилось на 302 человека. Ежегодно в рассматриваемый период только половина собственников имущества являлись плательщиками, причем их количество не растет (53% в 2001 - 2004 гг., 52 % - 2003., 54 % - 2004 г., 51 % - в 2005 г.), а число льготников растет.

Данные таблицы 2 наглядно свидетельствуют о низкой собираемости налога на имущество физических лиц. В 2001 г. собираемость составила 50 % от запланированных сумм, затем она снизилась до 21

% в 2002 г. и увеличилась до 37% в 2004 г. Все это говорит о низкой платежной дисциплине налогоплательщиков и недостаточной работе налоговых органов. В 2005 г. собираемость составила 54,5 %.

Таблица 2

Собираемость налога на имущество физических лиц за 2001 – 2005 гг. (тыс.руб.)

Годы	Начислено	Фактически поступило	Процент исполнения
2001	75,0	37,6	50%
2002	86,7	17,8	20,5%
2003	90,7	24,0	26,6%
2004	91,0	34,0	37,4%
2005	132,0	72,0	54,5 %

Источник: данные отчетности 1-НМ МРИ № 6 по РД, 2001 – 2005 гг.

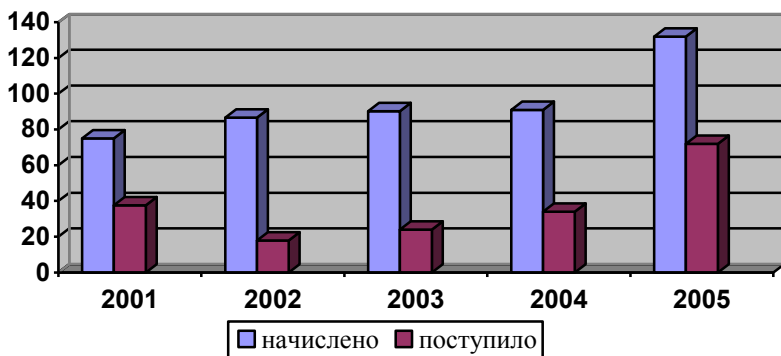


рис. 2. соотношение начисленных и поступивших сумм по налогу на имущество физических лиц

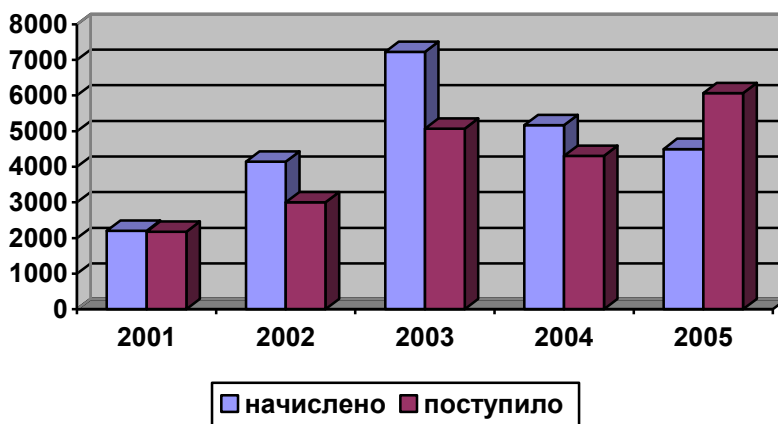


Рис.3. Соотношение начисленных и поступивших сумм по налогу на землю

Таблица 3

Сведения о поступления налогов, площади и количестве налогоплательщиков налога на землю

	2003г.			2004г.			2005г.		
	Всего в ед.	Площадь зем. Уч.	Сумма налога (руб.).	Всего в ед.	Площадь зем. Уч.	Сумма налога (руб.).	Всего в ед.	Площадь зем. Уч.	Сумма налога (руб.).
Количество граждан, имеющих в собственности	4763	2617222	х	4863	266222	х	5315	2488705	Х

зем. участки									
Количество граждан которым предо. льготы.	826	7833 57	258 266	98 5	8749 87	308 266	10 47	5555 93	37 9,4
Количество граждан, которым исчислен налог.	393 7	1833 865	996 074	38 78	1788 235	101 888 9	42 60	1914 3759	12 88

Источник: данные отчетности 1-НМ МРИ МНС РФ № 6 по РД за 2002 -2004 гг.

Как показывает анализ данных таблицы 3, количество граждан собственников земли увеличилось за период с 2003 по 2005 г. на 552 чел. или на 11,5 %. Количество льготников выросло на 27 %, а количество плательщиков налога на землю из числа собственников земли увеличилось на 8 % от уровня 2003 г.

Количество плательщиков земельного налога увеличилось в 2005 г. на 382 человека в связи выделением земельных участков физическим лицам. Увеличение количества плательщиков налога на имущества произошло в связи с приватизацией квартир⁷².

Таблица 4

Собираемость имущественных налогов, мобилизованных МРИ ФНС РФ №6 по РД г. Избербаш

Показатели	2002г.			2003г.			2004 г.			2005 г.		
	Нач.	Пост.	% вып	Нач.	Пост.	% вып	Нач.	Пост. т.	%вып.	Нач.	Пост.	% вып
Налог на иму-	86,7	17,8	20,5	90,2	24,0	26,6	91	34	34.0	132,0	72,0	54,5

⁷² Отчетные данные МРИ ФНС РФ № 6 по РД за 2001 – 2005 гг. форма 1 – НМ.

ще- ство физ.л иц												
Зе- мель- ный налог	4147,3	3004,6	72,4	7225	5071	70	5170	4303	83,2	4498	6066	134,9
Транс- порт- ный				3779	1096	29	1203	861	71,6	2026	799	39,4

Источник: Таблица составлена на основе данных отчетов МРИ
ФНС РФ №6 по РД 1-НМ, 2-НМ за 2000-2004 гг.

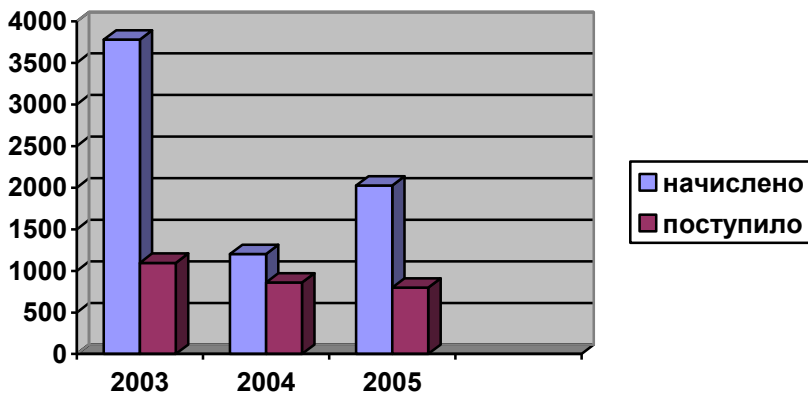


Рис. 4. Соотношение поступивших и начисленных сумм по транспортному налогу

По данным таблицы 4 можно судить о динамике собираемости имущественных налогов. Если в 2001 г. собираемость налога на имущество физических лиц была достаточно высока, а в последующие годы снижалась до 2005 г., то земельный налог всегда отличался более высокой собираемостью. В 2004 г. собираемость земельного налога выше, чем остальных имущественных налогов. Графически эти показатели выглядят следующим образом.

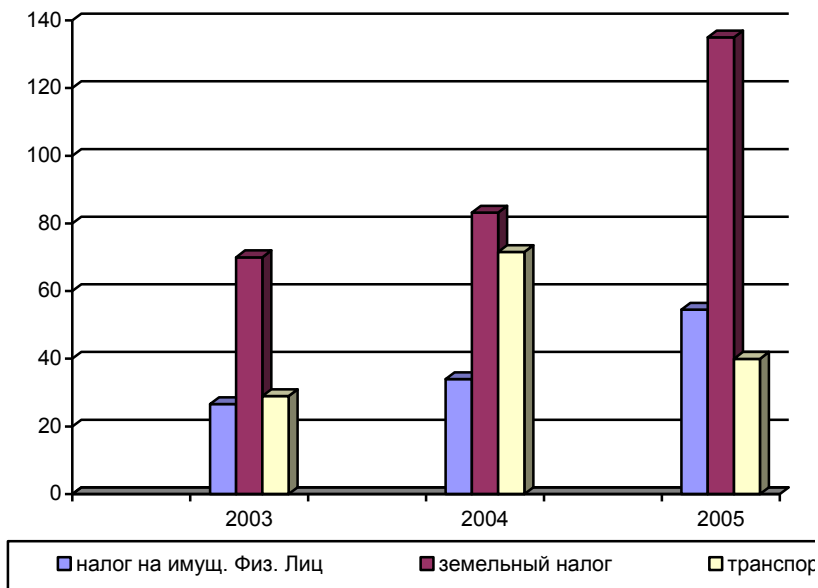


Рис. 5. Динамика собираемости имущественных налогов в 2003-2005 гг.

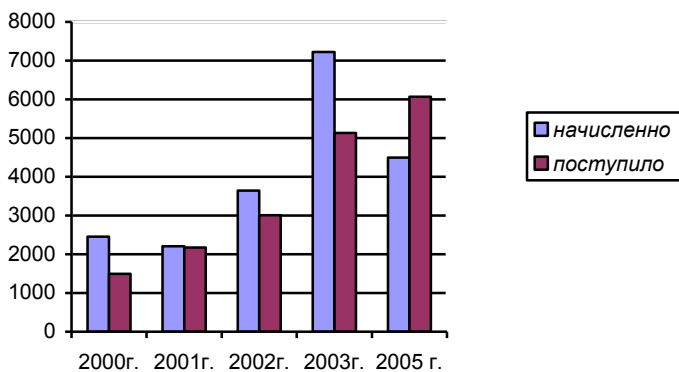


Рис. 6. Задолженность по земельному налогу

Среди местных налогов самая высокая задолженность по налогу на имущество физических лиц. За период с 2000 по 2005 годы сумма задолженности приблизительно одинаковая, т.е. начисления превышают поступления почти в два, а то и в три раза. Причиной высокой задолженности является, прежде всего, уклонение граждан от налогообложения.

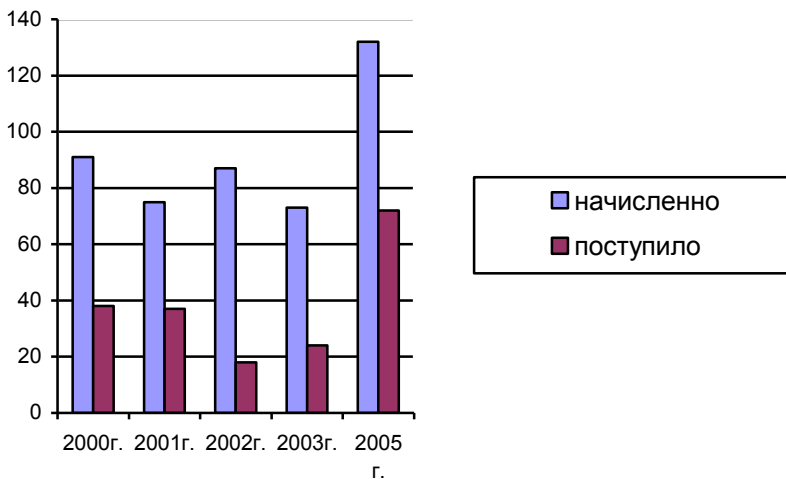


рис. 7. Задолженность по налогу на имущество физических лиц

Сравнивая собираемость и процентную долю налога на землю и налога на имущество физических лиц, можно заметить, что мизерные ставки этих налогов, легкость уклонения от уплаты, недостаточная координация в работе налоговых органов и городского комитета по земельным ресурсам, обусловили минимальную долю этих налогов в доходах местного бюджета.

	Поступило в 2003 г.				Поступило в 2004 г.			
	всего	В том числе			всего	В том числе		
		РФ	РД	Гор.		РФ	РД	Гор.
Имуще- ство физ. Лиц	24	-	-	24	34			34
Налог на землю	5134	-	2536	2598	4303	-	2135	2168
Транс- портный	1096	-	1096	-	861	-	861	-
Всего налогов	45212	8716	16709	19787	51517	12087	21865	17565

Таблица 5

Источник: аналитические записки МРИ ФНС РФ №6 по РД

Таблица 6

	Поступило в 2005 г.			
	всего	В том числе		
		РФ	РД	Гор.
Имущество физ. Лиц	72	-	-	72
Налог на землю	6066	-	-	6066
Транспортный	799	-	799	-
Всего налогов	62267	15526	21727	25014

Источник: аналитические записки МРИ ФНС РФ №6 по РД

В 2002 г. удельный вес имущественных налогов составил в общей сумме мобилизованных налогов 8,9 %, в 2003 г. – 13,8 %, а в 2004 г. удельный вес снизился до 10 %. Это произошло из-за снижения поступлений по земельному и транспортному налогу. Об этом свидетельствуют данные таблицы 7:

Таблица 7

Анализ выполнения заданий по имущественным налогам во все виды бюджетов

	Поступило в 2004 г.			
	план	факт	отклонение	% вып-
Имущество физ. Лиц	158	34	-124	21,5
Налог на землю	5170	4303	-867	83,2
Транспортный	1203	861	-342	71,6

Итого	72159	51517	-20642	71,7
-------	-------	-------	--------	------

Источник: аналитические записки МРИ ФНС РФ №6 по РД

Роль имущественных налогов в 2005 г. в доходах городского бюджета составила 24,5 %. Основными доходными источниками формирования городского бюджета в 2005г., также как и в прошлые годы, являются такие налоги, как подоходный налог и единый налог по упрощенной системе. Роль имущественных налогов с физических лиц незначительна.

ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ИМУЩЕСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Рамазанова А.И. – аспирант кафедры ОСИАУ

Понятно, что ввиду заниженности стоимости имущества по инвентаризационной стоимости, замена для целей налогообложения квартир и других объектов недвижимости на оценку по рыночной стоимости при сохранении действующих ставок налога приведет к многократному увеличению суммы налога, что для большей части граждан страны, приватизировавших свои единственные квартиры или иные объекты недвижимости, окажется весьма накладно или вовсе неподъемно.

В этой связи отказ от оценки имущества по инвентаризационной стоимости и принятие оценки по рыночной стоимости потребует разработки методов перехода к новому расчету суммы налога посредством различных коэффициентов или иными способами. Главное заключается в построении коэффициентов таким образом, чтобы налог, рассчитанный по действующим ставкам и инвентаризационной стоимости, не превысил бы налога, рассчитанного по рыночной стоимости и новым ставкам налога. Такой принцип должен быть соблюден только до какой-то заранее выбранной стоимости имущества. При этом на наш взгляд, следует установить определенные ограничения по стоимости недвижимого имущества, в частности квартир, исходя уже нерыночных цен, налог по которым будет рассчитываться по самой низкой ставке.

С более дорогой недвижимости, переходящей стоимости сумму, по которой взимается налог по самой низкой ставке, ставки налога должны быть более высокими, и как это делается во всех странах с устоявшейся рыночной экономикой.

Следует согласиться с точкой зрения Д. Г. Черника о необходимости перехода к рыночной оценке стоимости имущества. При этом автор предлагает свои пути решения данной проблемы. В частности, он считает, что необходимо ввести высокий необлагаемый минимум, что так же практикуется в ряде развитых рыночных государств. В законе

от 09.12.91 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» для определенных категорий граждан установлены льготы.

Так, освобождаются от уплаты налога на имущество Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации; лица, награжденные орденом Славы всех трех степеней; инвалиды I и II групп, инвалиды с детства; участники гражданской и Великой Отечественной войн, других боевых операций по защите СССР и ряд др. категорий. При переходе на оценку объектов недвижимости для целей налогообложения эти льготы необходимо оставить, но при этом установить границу стоимости недвижимого имущества, за которой и для этих категорий граждан должны быть упразднены льготы.

При этом можно учесть такие параметры, как количество совместно проживающих со льготниками граждан, постоянно зарегистрированных в данной квартире, стоимость недвижимости, приходящаяся на одного постоянно зарегистрированного на ней гражданина и другие факторы. Предлагаемое решение аналогично применению льгот по оплате жилья: льготниками оплачивается 50% стоимости коммунальных услуг до какой-то установленной нормы (например, 33 кв. м.). Свыше этой нормы гражданин, несмотря на имеющиеся заслуги, оплачивает коммунальные услуги в полном объеме.

С переходом на оценку недвижимости физических лиц по рыночным ценам возникает немаловажный вопрос: кто будет проводить эту работу. Специалисты предлагают три варианта решения этой задачи. Первый — создать при территориальных налоговых инспекциях отдельную группу специалистов-оценщиков. Второй — учитывая, что 1-й вариант потребует некоторого времени для формирования, обучения и становления такой группы, воспользоваться услугами агентств по недвижимости, риэлтерских контор, частных риэлтеров. Кстати, такое решение предусмотрено ст. 130 НК РФ.

Следует подчеркнуть, что у перечисленных категорий накоплен значительный опыт по оценке недвижимости, они способны весьма профессионально решать подобные задачи. Третий вариант. Поручить функционирующим БТИ с помощью научно-обоснованных коэффициентов перевести инвентаризационную стоимость недвижимости в рыночную.

Мы согласны с высказываемым мнением, что наиболее приемлемым путем является первый вариант. Об этом говорит опыт стран с развитой рыночной экономикой.

Принятие за основу рыночной цены недвижимости при наметившейся тенденции роста реальных доходов населения и увеличения на этой основе количества покупаемых квартир, в том числе дорогостоящих и

элитных, загородных домов и дач приведет к тому, что налог на имущество физических лиц в отличие от существующего ныне положения будет занимать более заметное место в общей доле налоговых доходов, к изменению структуры налоговых инспекций по профессиональному составу.

Главное, чтобы принимаемые законодательные акты не ухудшили материальных условий подавляющего числа граждан.⁷³

В странах СНГ налог на имущество физических лиц является вторым по поступлениям налогом после налога на доходы (подходного налога), взимаемым с физических лиц, поскольку в собственности многих людей находится то или иное недвижимое имущество (квартиры, дачные и садовые домики, гаражи и др.)

Налоговое законодательство в странах СНГ постоянно совершенствуется, в том числе посредством постепенной замены действующей системы имущественных налогов и налога на землю одним налогом — на недвижимое имущество.

Так, в Российской Федерации нормативно-правовые акты и методические материалы по введению налога на недвижимое имущество разрабатываются на основе практических результатов эксперимента, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом от 20.07.1997 № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери». В этой связи оценка недвижимого имущества для целей налогообложения является для регионов и муниципальных образований очень важной задачей, от решения которой зависит состояние объектов социально-культурного назначения и коммунального хозяйства.

Переход к налогообложению недвижимого имущества на основе оценки его рыночной стоимости является средством обеспечения справедливого распределения налогового бремени.

Как показывает анализ материалов эксперимента в городах Великом Новгороде и Твери, переход к налогу на недвижимость обеспечивает прозрачность хозяйственной деятельности и лучший контроль за правильностью исчисления и уплаты различных налогов на основе полного пообъектного учета недвижимого имущества и его текущего использования; заинтересованность органов власти территорий в развитии рыночного оборота и повышении рыночной стоимости недвижимого имущества;

⁷³ Крыканова Л. Н. О налоге на имущество физических лиц.//Финансы.2003. № 3. С - 36 – 39.

— установление прозрачных и стабильных правил и условий землепользования и оборота земли, что повышает приток инвестиций в реальный сектор экономики;

— переход к регулированию процессов развития и эффективно-му использованию территории со стороны органов власти в основном фискальными средствами, сокращение административных способов воздействия на хозяйствующие субъекты, рост внутренних инвестиций;

— более справедливое распределение налогового бремени за счет налогообложения реальной стоимости недвижимого имущества в соответствии с действующими приоритетами социальной справедливости, постепенный перенос налогового бремени на физических лиц;

— реализацию доходного и фискального потенциала недвижимого имущества, рост бюджетных поступлений на основе сокращения теневых операций и уклонения от уплаты налогов;

— самостоятельность и ответственность местного самоуправления за формирование, и реализацию налоговой политики.

Проводимый в Великом Новгороде и Твери эксперимент показывает, что для перехода к налогу на недвижимость по всей территории Российской Федерации необходимо:

— осуществление переучета недвижимого имущества и создание реестра этого имущества, которые предполагают объединение информации о физических характеристиках объектов и их месторасположении, правовом статусе и правообладателях;

— проведение оценки всех объектов недвижимого имущества по реальной (рыночной) стоимости и определение их налоговой базы (с учетом дифференциации по видам недвижимого имущества);

— обеспечение эффективного обмена данными об объектах недвижимости между местными органами власти и налоговыми органами в целях поддержания информации об имуществе в разрезе налогоплательщиков (правообладателей), что необходимо для осуществления взвешенной политики имущественного налогообложения;

— прогнозирование изменения налогового бремени по категориям плательщиков и общих поступлений при различных сочетаниях ставок налога и льгот и согласование политики налогообложения;

— проведение разъяснительной работы. Важным условием для введения налога на недвижимость является его нормативно-правовое обеспечение со стороны местных и региональных органов власти.

Однако российское правительство, предполагая в будущем заменить три имущественных налога одним налогом на недвижимость, не предполагало размер затрат. Эксперимент по введению налога на

недвижимость в Великом Новгороде и Твери уже завершился, однако пока не ясно пригодится ли опыт. Хотя в заключении правительства, принятом в 2005 г., отмечалось, что «опыт по введению налога на недвижимость, накопленный в рамках проведения эксперимента, целесообразно использовать при введении налога на недвижимость».

Изначально предполагалось, что эксперимент пройдет в двух городах. Но согласно Федеральному закону от 20.07.1997 г. №110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» расходы на его проведение, в том числе на создание налогового реестра объектов недвижимости и определение их рыночной стоимости, производятся за счет городских бюджетов. В г. Твери элементарно не хватило средств на покрытие выпадающих доходов и завершение подготовительных работ, и она перестала участвовать в эксперименте.

В Новгороде же был проведен анализ рынка недвижимости, разработана методика ее оценки, соответствующее программное обеспечение, обследованы все объекты, находящиеся на его территории. Тогда было принято решение о бесплатной регистрации недвижимости для юридических лиц – чтобы простимулировать их зарегистрировать свою собственность. В результате была создана информационная база или реестр объектов недвижимости (порядка 240,5 тыс. объектов).

Несмотря на то, что в реестр вошли все объекты недвижимости (включая гаражи, жилые дома, квартиры и т.д.), эксперимент не коснулся граждан. В соответствии с областным законодательством к категории плательщиков налога на недвижимость были отнесены юридические лица, обладающие одновременно правом собственности как на здания, так и на земельные участки, на которых они располагаются, то есть полные собственники.

Учитывая, что при ставке налога в 2 % из-под налогообложения выводится стоимость основных производственных фондов, за исключением зданий и сооружений, налог на недвижимость заинтересовал юридических лиц Новгорода и простимулировал выкуп земельных участков. Если в 2000 г. насчитывалось 10 полных собственников, то в 2005 г. их число увеличилось до 44. Возросли и поступления от налога на недвижимость: с 300 тыс. руб. до 7,5 миллионов рублей. Запланированные потери не только компенсированы, но и перекрыта прогнозная сумма поступлений по налогам на имущество и землю.

В целом предприятия довольны, бюджет не пострадал, система фактически отлажена, но с окончанием эксперимента организациям придется вернуться к старой системе.

То есть они лишаются режима налогообложения, стимулирующего вложения в модернизацию и расширение производства. Нынешний налог на имущество организаций дает обратный эффект: чем ниже стоимость оборудования, чем выше его износ, тем меньше налог. В этой связи прогрессивность налога на недвижимость очевидна: он выполняет стимулирующую роль и отчасти компенсирует отмену инвестиционной льготы для предприятий.

Таблица 10

Сводный анализ совокупных платежей организаций, участвующих в эксперименте, тыс. руб.

	2000г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Потеря (разница между заменяемыми платежами и поступлениями от налога на недвижимость)	496	11	361	14562(*)	1423
Поступления от выкупа земельных участков (городской бюджет)	674	5247	13100	5721	7339
Налог на прибыль	3017	8286	18884	25063	141610
(дополнительные поступления)	732	0	5789	7187	35935
НДФЛ	6372	11159	39983	39890	56374
(дополнительные поступления)	2902	0	5340	9104	10924

*в эксперимент вошли организации с участием иностранного капитала, имеющие дорогостоящее оборудование

В данное время в Совете Федерации считают, что действие налога на недвижимость нужно продолжить в Великом Новгороде, но с одной оговоркой – после принятия главы НК «О налоге на недвижимость». Однако неизвестно, когда эта глава будет принята.

Кроме того, в первом чтении данная глава принята в Госдуме в 2004 г. и она не имеет ничего общего с результатами эксперимента. Хотя бы потому, что объектом налогообложения по проекту закона являются недвижимое имущество, входящее в состав жилищного фонда, гаражи физических лиц и ГСК, ЖСК и товариществ собственников жилья, земельные участки с находящимися на них жильем и гаражами, дачные и садовые участки. То есть в законопроекте речь идет о введении местного налога на недвижимость исключительно жилого назначения. А накопленный в результате эксперимента опыт пригодится, если только законопроект будет изменен ко второму чтению.

Для успешного введения налога на недвижимость требуется значительная подготовительная работа не только в масштабах муниципальных образований, но и на федеральном уровне, в том числе:

- разграничение прав собственности на землю, оформление прав на нее, межевание земель и т.д.

- создание реестра недвижимого имущества и отработки других вопросов администрирования;

- разработка единой методики оценки объектов недвижимости и механизма обжалования результатов оценки;

- обеспечение взаимодействия органов, осуществляющих кадастровый и технический учет недвижимого имущества, регистрацию прав собственности, регистрацию организаций и налогоплательщиков;

Учитывая, что еще полностью не заработал новый земельный налог, трудно сейчас прогнозировать как будет функционировать налог на недвижимость. Мы поддерживаем мнение, что данный налог нужно начать применять не к гражданам в первую очередь, а к организациям и именно в том виде, в каком он применялся в Новгороде, чтобы дать импульс росту производства и доходов работников.⁷⁴

Однако, выступая на парламентских слушаниях «Налоговая реформа: состояние и перспективы», председатель Комитета по бюджету и налогам Госдумы Ю.В. Васильев отметил, что в 2007 г. Минфин РФ планирует перейти к уплате налога на недвижимость жилого назначения.⁷⁵ В выступлениях других участников дискуссии прозвучали и поддержка данного решения с целью пополнения доходов местных бюджетов (Габдрахманов И.Н.) и более реалистичные мнения (Бушмин Е.В.) о возможности введения налога на недвижимость жилого назначения не ранее, чем через 15-20 лет. До этого момента, пока не отработаны механизмы взимания земельного налога по кадастровой стоимости и налога на имущество физических лиц по рыночной стоимости, вводить данный налог не имеет смысла, как и показывает эксперимент в Новгороде.

В продолжение эксперимента в 2006- 2007 гг. на территории Кемеровской, Саратовской и Тверской областей не дожидаясь окончания формирования кадастров, будет осуществлено тестирование проекта методики массовой оценки объектов недвижимости. В первой половине 2008 г. будет сделан полный экономический анализ налога

⁷⁴ Аккерман Е. Эксперимент удался. Начнем сначала. / Экономика и жизнь, 2006, февраль.

⁷⁵ Дискуссия продолжается // Налоговая политика и практика, 2005, №5

на недвижимость и он будет представлен на рассмотрение всех уровней власти.

На наш взгляд, налогоплательщик должен иметь право оспорить результаты массовой оценки недвижимости, то есть стоимость, а не методику. Иначе возникнет масса споров, так как сущность всех методик массовой оценки такова, что они ориентированы на оценку не одного объекта, а всех объектов, расположенных в границах данной территории. Поэтому методика массовой оценки должна разрабатываться с участием всех заинтересованных и имеющих подобный опыт сторон, а также зарубежного опыта.

Срок оспаривания таких споров может быть определен, как и в других странах, от трех до шести месяцев после опубликования результатов оценки, то есть до того как стоимость объекта станет налоговой базой.

В отношении земельного налога много надежд возлагается на его фискальное значение как местного налога, но, по словам В. Новикова, заместителя председателя Комитета по бюджету Совета Федерации, чтобы его взимать, нужна кадастровая оценка земли. По России в целом она вроде бы проведена, но во многих районах не завершена. В Красноярском крае, например, ни в одном районе. Таким образом, с одной стороны у органов местного самоуправления есть реальный доходный источник (они вправе вводить земельный налог самостоятельно), а с другой – нет кадастровой оценки.⁷⁶

Совет Федерации выходил с инициативой ввести судебную процедуру, в соответствии с которой можно было бы оспорить методику оценки, так как она содержит коэффициенты, находящиеся в руках людей, проводящих кадастровую оценку. Госдума это предложение не поддержала и такой процедуры пока нет.

При введении земельного налога представительные органы местного самоуправления имеют право предоставлять (помимо перечисленных в Кодексе) дополнительные налоговые льготы. В Кодексе перечислены льготники – лица, льготы которым предоставляются за счет федерального бюджета. Тем самым ущемляются права людей, проживающих на одной территории и не имеющих льгот, так как у местных органов власти на это нет средств.

В отличие от Закона РФ «О плате за землю» (ст.24), в Законе «Налог на землю» не предусмотрено целевое использование средств от

⁷⁶ Новиков В. Все будет через пень-колоду // экономика и жизнь, 2005, №51

земельного налога. По нашему мнению, этот недостаток следует устранить, введя новую статью:

1. Земельный налог учитывается в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и используется исключительно на следующие цели:

а) финансирование мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель: на компенсацию собственных затрат землепользователя на эти цели и погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия, и процентов за их использование. Средства на эти цели расходуются по соответствующим нормативам;

б) инженерное и социальное обустройство территории.

2. Средства, поступающие от взимания налога за сельскохозяйственные угодья, расходуются на указанные в статье цели только для нужд собственников, владельцев и пользователей сельскохозяйственных земель.

3. Не использование в течение года остатки средств не изымаются и направляются по целевому назначению в следующем году.

Теперь об уменьшении налоговой базы на 10 тыс. руб. в отношении земельных участков, принадлежащим отдельным категориям физических лиц. На наш взгляд, более правильным было бы установление размера вычета в сумме, кратной МРОТ.

ДИНАМИКА РЕГУЛИРУЮЩЕЙ И ФИСКАЛЬНОЙ ФУНКЦИЙ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИИ

Сулейманова А.М. – к.э.н., доц. ИФ ДГУ

К основным новациям по налогу на прибыль можно отнести снижение ставки налога и либерализацию налоговых вычетов, ликвидацию льгот, перенос убытков, изменение методов исчисления амортизации.

Новые налоговые ставки можно считать революционными, поскольку изменились практически все детали. Во-первых, налоговая ставка стала единой для всех организаций, независимо от вида деятельности и составляет 24% (при этом 7,5% — в федеральный бюджет, 16,5% — в бюджеты субъектов Федерации). Резко снижена до 9% — ставка по доходам, получаемым в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и физическими лицами — налоговыми резидентами Российской Федерации. Если учесть, что ставка налога повышается до 15% по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций или российскими организациями от иностранных организаций, то видно, что законодатели, наконец,

поняли необходимость приоритета отечественных инвестиций, поскольку проблема "лишних" денег, которой страдают высокоразвитые страны, неожиданно стала и нашей проблемой, но при этом наши инвесторы не спешат вкладывать деньги в родную экономику. Очевидно, что стимул для них создали, правда, неизвестно, будет ли он действовать до тех пор, пока нет стабильной экономики в целом.

В НК РФ увеличена ставка налога на доход иностранных юридических лиц — нерезидентов: они стали платить 20% с любых видов дохода, кроме доходов от использования, содержания и сдачи в аренду средств транспорта, необходимых для международных перевозок, ставка по которым тоже выросла с 6 до 10%, что вполне логично, учитывая саму природу рассматриваемых доходов.

Что касается ставок налога, связанного с доходами от долговых обязательств государства, то российские и иностранные инвесторы поставлены в равные условия — применяется единая 15%-ная ставка во всех случаях, кроме, связанных с чрезвычайными обстоятельствами (дефолт), когда действует нулевая ставка. Тем самым закон не делает исключений для пострадавших.

Логический анализ перевода крупных и средних на налогоплательщиков на метод начислений и изменения налоговых ставок показывает, что в первом случае возможно увеличение налоговых поступлений, во втором — при прочих равных условиях предполагается их снижение.

Разработка налогового законодательства, как представляется, требует решения в числе прочих задач и задачи недопущения падения роли и размеров налога на прибыль в государственном бюджете, чем и вызвана необходимость перевода предприятий на метод начисления, создавший, как было сказано выше, ряд трудностей для плательщиков. Причина нововведения ясна - предотвращается уход выручки "на сторону". В то же время можно ли сказать, что проблема решена полностью? На наш взгляд, — нет. Совершенно очевидно, что в решении своих задач предприниматели задействуют механизм вычетов по внереализационным расходам. В частности в состав вычетов по внереализационным расходам (ст. 265 п. 8) входят "расходы налогоплательщика, применяющего метод начисления, на формирование резервов по сомнительным долгам".

Согласно ст. 266 НК РФ сомнительным долгом признается любая задолженность перед налогоплательщиком в случае, если эта задолженность не погашена в сроки, установленные договором, и не обеспечена залогом, поручительством, банковской гарантией. Последние условия при обычных взаимоотношениях, связанных с производ-

ством и реализацией, являются исключительными.

Поскольку резервы по сомнительным долгам определяются по результатам инвентаризации дебиторской задолженности предыдущего отчетного периода и в резерв включается вся сумма дебиторской задолженности со сроком возникновения свыше 90 дней или ее половина со сроком от 45 до 90 дней, то налицо очевидный стимул к искусственному формированию этой дебиторской задолженности.

Очень сложной задачей налогового законодательства по налогу на прибыль является рациональное построение системы льгот. В новой редакции НК РФ все действующие льготы в виде прямого льготирования отменены, но многие сохранились в трансформированном виде.

Нельзя не отметить, что, если все-таки признать регулируемую функцию налогов, то налоговые льготы можно считать ее практической реализацией.

В результате введения НК РФ была отменена наиболее оспариваемая льгота — льгота, связанная с капитальными вложениями. Можно согласиться с тем, что нейтральность налоговой системы к инвестициям имеет отдаленные негативные последствия. В то же время механизм амортизации, в частности ускоренной, можно однозначно считать своеобразной налоговой льготой, связанной со стимулированием роста инвестиций и внедрения новой техники. Соответствующая амортизационная политика позволяет снизить налоговую базу не только по налогу на прибыль, но и по налогу на имущество. Снижение же размеров налога на имущество в расчетном виде ведет к росту налога на прибыль. В новых условиях механизм ускоренной амортизации становится чуть ли не единственной прямой инвестиционной льготой.

Налоговый кодекс дал налогоплательщикам определенные льготы для списания стоимости имущества на вновь созданный продукт быстрее и в большем, чем было раньше, объеме.

Согласно принятому с 1 января 2006 г. закону №58-ФЗ вводится так называемая амортизационная премия в виде разрешения отнесения на расходы 10 % стоимости введенных в действие основных средств при расчете налоговой базы по налогу на прибыль в том налоговом периоде, в котором основные средства введены в эксплуатацию.

Согласно Закону 58-ФЗ совершенствуется действующий порядок отнесения на расходы затрат на осуществление НИОКР — разрешено относить в полной сумме затраты на осуществление НИОКР, не давших положительного результата, а также уменьшается срок для отнесения на расходы затрат на НИОКР при расчете налога на прибыль.

Теоретически увеличение количества плательщиков и рост объ-

емов производства возможен, хотя определенный резерв видимо уже исчерпан в связи со снижением налоговой ставки на доходы физических лиц. Надо отметить, что одновременно со значительным ростом подоходного налога наблюдается значительный рост налога на прибыль: в 2001 г. при введении 13% ставки подоходного налога, он вырос на 46,6 % при росте налога на прибыль на 28,6%.

И еще одно важное соображение не в пользу роста числа плательщиков. Дело в том, что большинство малых предприятий, несмотря на то, что для них были созданы специальные режимы, все-таки платили налог на прибыль в общем порядке. Создаваемая сейчас крайне льготная система налогообложения малого бизнеса охватывает все категории плательщиков, что не может не сказаться на снижении общего количества предприятий, уплачивающих налог на прибыль в общеустановленном виде.

Из сказанного очевидно, что количество факторов, противодействующих росту налоговых поступлений, значительно больше, чем способствующих этому росту.

Факторы, влияющие на величину налоговой базы в связи с введением гл.25 НК РФ, могут быть поделены на две группы (см. таблицу 2).

Анализ результатов поступления налога на прибыль полностью подтверждает высказанные предположения. Обычно темпы роста налога на прибыль на уровне или выше темпов роста налоговых поступлений в целом. В последние годы, с 2002 г. ситуация меняется. Идет последовательное снижение темпов роста поступлений налога на прибыль.

В то же время неуклонно растут поступления подоходного налога, единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности, единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, что по нашему мнению снижает потенциальную возможность роста налога на прибыль.

К числу факторов, уменьшающих возможные поступления налога на прибыль, относится также выравнивание ставки для всех категорий плательщиков. Ранее ставка не опускалась ниже общих пределов, но существенно поднималась для отдельных категорий плательщиков. При этом в подавляющем большинстве случаев повышенные ставки применялись для достаточно крупных плательщиков: банков, кредитных и страховых организаций, бирж, брокерских контор, а также и для предприятий, получающих прибыль от посреднической деятельности. Кроме большего, чем по другим плательщикам сни-

жения ставки налога на прибыль, большинство из перечисленных организаций получило еще ряд преимуществ. Одним из преимуществ является более льготный механизм создания резервов. В частности, по банкам за счет резерва по сомнительным долгам, резерва на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности, формируемых за счет расходов банка (ст. 292 НК РФ), размеры вычитаемых резервов стали выше, чем до введения Налогового кодекса.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что введение Налогового кодекса в значительно большей степени выполняет задачу снижения налоговой нагрузки плательщика, чем пополнения государственной казны. Указанный перекокс необходимо срочно ликвидировать как путем совершенствования налогового законодательства, так и путем усиления контроля как за правильностью исчисления налога, так и за предпринимателями, находящимися в "теневом" бизнесе.

Таблица 2

В сторону увеличения	В сторону уменьшения
1. Отмена налоговых льгот на: - финансирование капитальных вложений; - средствам массовой информации; - вновь созданным производствам; - производство медицинской продукции; - взносов на благотворительные цели; - по малым предприятиям 2. Перевод большинства плательщиков на уплату налога, исходя из расчета базы по методу "начислений".	1. Либерализация налоговых вычетов: 1.1. заменяемых ранее действующие льготы и компенсирующие плательщикам отмену льгот: - по предприятиям, применяющим труд инвалидов; - по общественным организациям инвалидов; - по средствам на содержание социально-бытовой сферы; - снижение ставки субъектам Федерации 1.2. увеличение количества вычитаемых расходов и лимитов по лимитируемым расходам (реклама, представительские расходы, расходы на образование, на страхование, проценты по кредитным договорам) 1.3. новые правила образования резервов, нормативов и лимитов 1.4. учет расходов по реализации имущества 1.5. особенности определения расходов по отдельным операциям 1.6. введение новых методов расчета амортизации, включающих линейный и нелинейный метод и 10 амортизационных групп 1.7. принятие к вычету убытков по амортизи-

	руемому оборудованию и другим видам имущества 2. Снижение ставки налога и введение единой ставки 3. Перенос убытков на будущее в течение ряда лет 4. Консолидация убытков 5. Снижение контингента плательщиков за счет введения специальных льготных систем для малого бизнеса
--	---

В РФ в 1992 – 1998 гг. преобладала фискальная функция налога на прибыль организаций. Допустимый предел налогообложения прибыли был нарушен, государство не получало запланированных доходов. Общей тенденцией изменений ставки налога на прибыль с 1992 по 1998 г. было ее повышение, что соответственно увеличивало налоговую нагрузку.

С 1 января 2002 г. ставка налога на прибыль снизилась до 24 %, но одновременно были отменены льготы. Введение 25 главы НК РФ, по оценке Правительства, обернулось снижением налоговой нагрузки примерно на 2 % ВВП, что составило 200 млрд. рублей.⁷⁷

Налог на прибыль занимает среди доходных источников консолидированного бюджета второе место, причем его роль в последние годы растет, в бюджетах субъектов Федерации налог на прибыль – признанный лидер.

Динамика роста налога на прибыль достаточно высока. В 1999 г. рост составил 223,1, в 2000 г. -180,6%, в 2001 г. - 128,3.

Таблица 2

Удельный вес налога на прибыль в федеральном и консолидированном бюджетах 1996-2001 гг.

Налоговые доходы	1996г.	1997г.	1998 г.	1999 г	2000 г.	2001 г.
Всего - млрд. руб.	458,4	559,8	488,2	853,8	1415,1	1859,7
в том числе:						
Федеральный бюджет	194,4	229,9	176,1	356,9	639,2	956,8
Территориальный бюджет	264	330	312,1	498,9	775,9	902,3

⁷⁷ Экономика и жизнь. – 2003. - №5

Налог на прибыль - всего -млрд. руб.	101,2	183,9	99,4	221,7	400,6	513,9
в том числе:						
Федеральный бюджет	36,5	40,3	36,9	82,9	178,1	214,3
Территориальный бюджет	64,7	143,6	62,5	138,8	222,5	299,7
Удельный вес налога на прибыль в налоговых доходах - всего - %	22,1	32,8	20,4	25,9	28,3	27,6
А также:						
Федерального бюджета	18,8	17,5	20,1	23,2	27,9	22,4
Территориального бюджета	24,5	43,5	20,0	27,8	28,7	33,2

Источник: Малис Н.И. Некоторые проблемы налогообложения прибыли // Финансы - 2002. - №10

В 2002 г. произошло сокращение сбора налога на прибыль, что явилось следствием снижения его ставки с 35 до 24 %. Существенное влияние на поступление налога на прибыль в бюджет за указанный период оказывал кризис неплатежей и общий спад производства.

В 2003 году в консолидированный бюджет Российской Федерации поступило 527 млрд руб. налога, что на 13,9% больше по сравнению с 2002 годом; в федеральный бюджет — 170,8 млрд руб. Таким образом, задание по налогу на прибыль на 2003 год размере 161,9 млрд руб., выполнено на 105,5%.

За 9 месяцев 2004 года поступления налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет России по сравнению с аналогичным периодом 2003 года возросли на 61,3% и составили 611,2 млрд руб.; в федеральный бюджет — 146,3 млрд руб. Это на 23,1 млрд руб., или на 18,8%, больше, чем за соответствующий период 2003 года, тем более что с 1 января 2004 г. ставка, по которой налог зачислялся в федеральный бюджет, снижена с 6 до 5%.⁷⁸

⁷⁸ Лермонтов М.Ю. Налог на прибыль организаций: модель планирования поступлений в бюджетную систему // Налоговая политика и практика, 2005, №1

Основная причина роста поступлений налога на прибыль организаций за 9 месяцев 2004 года по сравнению с аналогичным периодом 2003 года — улучшение результатов финансово-хозяйственной деятельности организаций, а также снижение удельного веса убыточных предприятий.

Объем поступлений налога на прибыль организаций в федеральный бюджет в 2005 году прогнозировался в сумме 252,3 млрд руб., что составляет 1,35% ВВП. В январе-июле 2005 г. в федеральный бюджет поступило доходов, администрируемых ФНС РФ — 1535,4 млрд.руб., что 448,6 млрд. руб. больше, чем за соответствующий период 2004 г.

Такое перевыполнение произошло за счет роста цен и объемов добычи нефти, а также в результате улучшения финансово-экономических показателей развития экономики и налогового администрирования.

В 2005 г. налог на прибыль в федеральном бюджете занимал третье место по фискальной значимости. Но в доходах региональных бюджетов налог на прибыль является регулирующим и пропорции его распределения между федеральным и региональными бюджетами могут меняться ежегодно. Причем по этому и другим федеральным налогам, зачисляемым в доходы региональных бюджетов, регионы особых полномочий по введению, установлению ставок и льгот не имеют. По налогу на прибыль регионы имеют право снижать ставку не более чем в пределах 4 %.

Сейчас в бюджеты субъектов Федерации налог на прибыль зачисляется по ставке 17,5 % и 6,5 % в федеральный бюджет. Однако раньше, до 2005 г., 17 % шло в региональный бюджет (и ставку еще можно было снизить в пределах 4 %), еще 2 % в местный бюджет (то есть 19 % в общей сложности), а в бюджет Федерации — только 5 %. Поэтому в ходе парламентских слушаний в Совете Федерации представители регионов выступали за увеличение норматива отчислений по этому налогу или его закрепление за региональными бюджетами в полном объеме.

Практически во всех субъектах Федерации основную долю поступлений дают налог на прибыль (в 2004 г. в среднем 37 %) и налог на доходы физических лиц (32 %).⁷⁹ Остальные же налоги (особенно региональные) с этой точки зрения менее значимы, поскольку доля

⁷⁹ Экономика и жизнь, 2005, №44.

каждого из них не превышает 7,5 %. Такая структура распределения налоговых доходов увеличивает риск для региональных властей.

Подводя итог, можно сказать, что в России фискальное значение налога на прибыль пока достаточно ощутимо, особенно в региональных бюджетах, но решения, принятые Правительством в законе №58-ФЗ, говорят о растущей регулирующей функции.

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ РЫНОЧНОЙ СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Кадиев Р.К. - д.э.н., профессор, зав. каф. «ОСиАУ»

Оценка земельных участков сельскохозяйственного назначения производится исходя из их разрешенного, неистощительного и наиболее эффективного использования с учетом особенностей сельскохозяйственного районирования территории.

Для проведения оценки в границах земельного участка сельскохозяйственного назначения в соответствии с его экспликацией выделяются:

- сельскохозяйственные угодья (пашня, сенокосы, пастбища, залежь и многолетние насаждения);
- земли, занятые зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции;
- земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенной для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутые водоемы.

Рыночная стоимость земельного участка сельскохозяйственного назначения определяется на основе оценки входящих в его состав сельскохозяйственных угодий и земель, занятых зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. При этом рыночная стоимость оцениваемого земельного участка определяется с учетом характеристик входящих в его состав земель, занятых внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, древесно-кустарниковой растительностью, предназначенных для обеспечения защиты земель от воздействия неблагоприятных природных, антропогенных и техногенных явлений, замкнутых водоемов, которые не могут быть использованы для предпринимательской деятельности.

Сельскохозяйственные угодья и замкнутые водоемы, которые могут быть использованы для предпринимательской деятельности

(например, ведения рыбного хозяйства), оцениваются, как правило, методом сравнения продаж или методом капитализации ренты.

Земли, занятые зданиями, строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, оцениваются методами оценки застроенных или предназначенных для застройки земельных участков. Земли под хозяйственными постройками (сарай и иные некапитальные строения), расположенные на сельскохозяйственных угодьях, оцениваются как сельскохозяйственные угодья.

При оценке рыночной стоимости сельскохозяйственных угодий методом сравнения продаж и методом капитализации земельной ренты в составе факторов стоимости следует учитывать плодородие земельного участка, а также влияние экологических факторов. К числу основных факторов, определяющих плодородие земельного участка, в частности, относятся: качественные характеристики почвенного слоя земельного участка (содержание питательных веществ, влагообеспеченность, аэрация, механический состав, структурный состав, кислотность и др.), рельеф, микроклимат.

При оценке рыночной стоимости сельскохозяйственных угодий методом капитализации земельной ренты существуют особенности расчета земельной ренты, связанные с принятой системой учета плодородия земельного участка.

Земельная рента рассчитывается как разность между валовым доходом и затратами на ведение сельскохозяйственного производства с учетом прибыли предпринимателя. Валовой доход рассчитывается для единицы площади земельного участка как произведение нормативной урожайности сельскохозяйственной культуры на ее рыночную цену.

Нормативная урожайность сельскохозяйственной культуры определяется плодородием земельного участка, измеряемым в баллах бонитета.

Выбор основных и сопутствующих сельскохозяйственных культур, по которым производится расчет земельной ренты, осуществляется из набора культур типичных или традиционно возделываемых в месте расположения земельного участка. При этом критериями выбора культур и их чередования являются обеспечение наибольшего дохода и сохранение плодородия почв.

Материальные издержки на производство сельскохозяйственной продукции определяются на основе технологических карт, устанавливающих нормативные *затраты семян, горюче - смазочных материалов, удобрений* и т.п. в натуральном выражении.

Расчет издержек в денежном выражении осуществляется исходя из сложившихся в районе расположения земельного участка рыночных цен.

При расчете издержек учитываются уровень инженерного обустройства земельного участка, в том числе плотность дорожной сети, классность дорог, близость к транспортным магистралям, пунктам переработки сельскохозяйственного сырья и центрам материально - технического снабжения.

При расчете валового дохода с пашни может быть учтена возможность получения нескольких урожаев в течение одного сезона по овощной продукции и продукции лекарственных растений.

Залежь оценивается методом предполагаемого использования с учетом экономической целесообразности ее перевода в иной вид (виды) сельскохозяйственных угодий.

При расчете валового дохода сенокосов и пастбищ следует исходить из их нормативной урожайности. Нормативная урожайность сенокосов и пастбищ определяется ее пересчетом в центнеры кормовых единиц (1 центнер кормовых единиц равняется 1 центнеру овса). При этом величина валового дохода определяется на основе рыночной цены овса.

При расчете валового дохода многолетних насаждений рекомендуется исходить из периодичности их плодоношения и нормативной урожайности плодово-ягодной продукции. При этом учитывается:

- возраст многолетних насаждений;
- породно-сортовой состав многолетних насаждений;
- особенности пространственного размещения многолетних насаждений в границах земельного участка;
- возможность получения дохода от дополнительной продукции, получаемой с междурядий садов и виноградников.

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ СТОРОНЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ НДС

Абдусаламова (Магомедова) З. П.

Шапиева Э. студентка 5 курса

Введение в действие с 2001г. второй части Налогового Кодекса в определенной степени упорядочило методы взимания НДС, являющегося самым значительным и устойчивым источником федерального бюджета. В тоже время осталось большое количество проблем, требующих, по нашему мнению, незамедлительно решения.

Налог на добавленную стоимость (далее — НДС) - один из самых собираемых и одновременно сложных в администрировании налогов.

С 1 января 2001 г. порядок взимания данного налогом регулируется гл. 21 Налогового кодекса РФ. Опыт применения НДС в России противоречил мировой практике введения этого налога — он был введен в период значительного спада производства и сокращения потребительского рынка страны, наблюдался не постепенный рост ставок налога с минимально возможных до оптимальных, а напротив, первоначально были введены максимально возможные ставки с последующим вынужденным их понижением (с 28% в 1992 г. до 20% в 1993-98 гг., а по продовольственным товарам и продукции детского ассортимента — до 10%). Кроме того, введение НДС не сопровождалось соответствующей предварительной подготовкой Государственной налоговой службы, т.к. она начала формироваться параллельно с введением налога, непосредственно после принятия закона о НДС.

О важности этого налога можно судить по данным статистики. Так, по информации Федеральной налоговой службы РФ, только в 2003 г. в федеральный бюджет поступило 619,09 млрд. руб. сборов по НДС, а в 2004 г. эта цифра увеличилась до 748,95 млрд. руб. Поступления НДС в январе-августе 2005 г. составили 736,9 млрд. руб. и по сравнению с январем-августом 2004г. выросли на 263,1 млрд. руб., или на 55,5%. Ожидаемые поступления от НДС в 2006 г. - 1 трлн. 634,3 млрд. руб. Предполагаемые меры по реформированию НДС, о которых будет сказано ниже, должны привести к увеличению поступления этого налога в федеральный бюджет с 6,5% ВВП в 2005 г. до 6,7% ВВП в 2006 г.⁸⁰

Тем не менее, постоянно возникающие сложности с администрированием этого налога (в частности, хищение НДС из бюджета путем возмещения налога при лжеэкспорте), задача по снижению налогового бремени на 1% ВВП в год. а так же задача по увеличению собираемости налога (сейчас, по оценке Минфина России собираемость НДС составляет примерно 80%) заставляют задуматься о реформировании НДС, или уменьшении его ставки.

Рассмотрим опыт зарубежных стран в части применения и реформирования НДС, который является ключевым налогом в странах Европейского союза.

Так, во Франции налог на добавленную стоимость выступает

⁸⁰ Аристова Е.В. Варианты реформирования НДС и некоторые принятые изменения в главу 21 НК. //Финансы № 12, 2005, с. 27-30.

ведущим звеном бюджетной системы. Здесь речь идет об общем налоге на потребление, который затрагивает все товары и услуги, потребленные или использованные на территории страны. Операции, связанные с внешним рынком (экспорт), от налога на добавленную стоимость освобождены. Лица, совершившие операции, относящиеся к экспортным, и уплатившие НДС, могут воспользоваться правом на возмещение. Импортные операции подлежат налогообложению согласно внутреннему праву.

Во Франции плательщиками НДС становятся все физические или юридические лица, занимающиеся самостоятельной экономической деятельностью, будь то поставка товаров или предоставление услуг, вне зависимости от того, являются ли эти поставки регулярными, периодическими или разовыми, а также независимо от правового положения этих лиц и их отношения к уплате других налогов. Уплата налога на добавленную стоимость определяется характером совершаемой сделки, при этом финансовое состояние налогоплательщика не принимается в расчет. Ставка налога едина независимо от цены товара, к которому она применяется. Объектом налогообложения является продажная цена товара или услуги. Помимо розничной цены в нее включаются все сборы и пошлины, кроме НДС, из общей суммы, вычитается размер налога, уплаченного поставщикам сырья и полуфабрикатов. Во Франции функционируют четыре ставки налога на добавленную стоимость: основная (18,6%), повышенная (22%), пониженная (7%), самая низкая ставка — 5,5%.

В Германии удельный вес НДС в доходах бюджета равен примерно 28% (второе место после подоходного налога), общая ставка налога в настоящее время составляет 16%. Основные продовольственные товары, а также книжно-журнальная продукция облагаются по уменьшенной ставке — 7%. Схема начисления НДС, применяемая в налоговой практике Германии, следующая: НДС взимается по единой форме и построен таким образом, что все товары и услуги при одинаковой налоговой ставке, попадая к конечному потребителю, оказываются обремененными в одинаковом размере. Размер налога соответствует налоговой ставке, распространяющейся на товар или услугу. Предприятия сельского и лесного хозяйства освобождены от уплаты налога на добавленную стоимость, также освобождены и товары, идущие на экспорт.

В Швеции налог на добавленную стоимость взимается в бюджет по ставке 25%, для продовольственных товаров ставка понижается до 21%, а для гостиничных услуг — до 12%. От уплаты НДС, помимо экспортных товаров, освобождаются медицинские услуги, банковские

операции, патентное дело, услуги учреждений культуры. Льготы распространяются на некоторые виды оборудования.

В Великобритании НДС формирует примерно 17% бюджета. Здесь базой обложения НДС выступает стоимость, добавленная на каждой стадии производства и реализации товаров и услуг (т.е. разница между выручкой и стоимостью закупок у поставщиков). Первоначально ставка НДС равнялась 10%, а затем снижена до 8%. Позже началось постепенное ее увеличение, и на сегодняшний день налоговая система предусматривает использование двух ставок НДС: стандартной — 17,5% и нулевой. Стандартная ставка может изменяться ежегодным парламентским актом о финансах. Кроме того, по законодательству Великобритании, Казначейство в определенных случаях вправе изменять ставку НДС на 25% от существующей, т.е. уменьшить ее до 13,125% или увеличить до 21,875%. Нулевая же ставка НДС означает, что товар попадает под обложение НДС, но налоговый оклад рассчитывается по ставке 0%. По этой ставке облагаются: продовольственные товары, книги, лекарства, импортные и экспортные товары, топливо и энергия для домашнего пользования, плата за воду и канализацию, строительство жилых домов, транспортные услуги, детская одежда, а также почтовые и финансовые услуги, страхование, ритуальные услуги.

Следует отметить, что НДС является важнейшим источником бюджетной базы ЕС: на данный момент каждая страна-участница ЕС перечисляет 1,4% поступлений от налога в "европейский" бюджет.

В России реформирование НДС началось весной 2002 г., когда предполагалось снизить и унифицировать ставку налога, а именно, вместо действовавших ставок 20, 10 и 0% ввести одну ставку. Однако было необходимо сохранение налога с продаж и продление его действия на два года, чтобы не лишить регионы существенного источника доходов, поэтому снижение ставки НДС с 20 до 18% произошло в 2003г.

В 2004-2005 гг. реформирование в области налогообложения продолжилось. Были поставлены следующие задачи: определить оптимальную налоговую нагрузку на налогоплательщиков с учетом отраслевых и региональных особенностей их деятельности, завершить реформирование системы распределения налоговых доходов между всеми уровнями бюджетной системы; провести разработку эффективной системы взимания отдельных налогов; пересмотреть всю систему юридической ответственности в налоговой сфере, разработать систему ответственности должных лиц за принимаемые ими решения, реформирование НДС вести с учетом мирового опыта взимания этого нало-

га.

В начале 2005 г. из аппарата Правительства РФ поступило предложение снизить ставку налога сразу на 5 процентных пунктов - с 18% до 13%. По мнению Минфина России, столько резкое снижение НДС нецелесообразно.

Специалисты аппарата Правительства представили расчеты, в соответствии с которыми снижение НДС уменьшит его собираемость на 300 млрд. руб. и подстегнет рост экономики на 1,6-2% ВВП в год. Причем 150 млрд. руб.,⁸¹ по мнению специалистов аппарата Правительства, должны "вернуться" в бюджет за счет увеличения собираемости налога.

Минфин России не может соглашаться ни с представительными расчетами, ни с предложенной идеей. Прежде всего, стоит отметить, что столь радикальное снижение ставки НДС, безусловно, привело к выпадению значительной части доходов из федерального о бюджета — по разным оценкам бюджет может потерять и, свыше 500 млрд. руб. И это при том что рост экономики за счет снижения ставки налога может составлять не 1,6%/-2% в год (исходя из расчетов, представленных аппаратом Правительства РФ), а согласно последним расчетам Минфина России, которые были проведены по распоряжению Правительства, всего лишь 0.39% в год. Кроме того, Правительству придется искать, за счет чего можно компенсировать потери бюджета.

Именно поэтому Минфин России, в качестве компромисса, весной 2005 г предлагал (как крайнюю меру) снижение ставки налога до 16% с 2006 г. с увеличением действующей льготной ставки до 12,5% г. Но радикальный вариант налоговой реформы, по мнению Минфина, проводить сейчас нецелесообразно.

В итоге весной 2005 г. было принято решение не менять, ставки НДС до 2008 г. Тем не менее, осенью в Правительстве РФ снова был поднят вопрос об уменьшении НДС на 5%. Однако, как уже отмечалось выше, позиция Минфина России по этому вопросу остается неизменной: резкое уменьшение ставки налога приведет к снижению налоговых поступлений, и возможно к дефициту бюджета.

Весной 2005 г от Экспертного управления Администрации Президента Российской Федерации поступило предложение отменить НДС, заменив его налогом с продаж (отменен с января 2004 г.)

В качестве аргумента в пользу этой идеи специалисты Эксперт-

⁸¹ Аристова Е.В. Варианты реформирования НДС и некоторые принятые изменения в главу 21 НК. //Финансы № 12, 2005, с. 27-30.

ного у правления Администрации Президента приводили пример, что практически невозможно подсчитать сколько стоит собрать почти 1 трлн. руб. НДС. Кроме того, по мнению сотрудников Экспертного управления Администрации Президента, введение налом с продаж приведет к перераспределению налоговой нагрузки с предприятий на частные лица. Ставка налога с продаж, по их мнению, может быть установлена на уровне 10-15%. Следует отметить, что расчеты, которые показывали бы целесообразность такой "налоговой рокировки" Экспертным управлением пока не представлены

По мнению Минфина России эта идея абсолютно нереализуема., т.к. поступления от налога с продаж до его отмены составляли около 60-63 млрд. руб. в год, в то время как сумма поступлений от НДС скоро превысит 1 трлн. руб. Кроме этого, для увеличения собираемости налога с продаж до уровня собираемости НДС, ставка налога с продаж должна быть установлена, по оценкам Минфина России, на уровне 70-80%. Совершенно очевидно, что при такой налоговой ставке предприниматели сделают все, чтобы не платить этот налог. По данным Минфина, во время действия налога с продаж, многие предприниматели уклонялись от его уплаты. Как неоднократно отмечалось Министерством финансов, уклонения от уплаты налога с продаж происходили повсеместно, налоги уплачивались только со 160 млрд. руб., которые составляли всего 30% оборота торговых компаний.⁸² Перераспределение налоговой нагрузки с увеличением ее для частных лиц, приведет к замедлению роста потребительского спроса.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что замена НДС налогом с продаж может привести к негативным последствиям для финансовой и налоговой системы страны.

В настоящее время действуют три ставки НДС: 18%, 10%, 0%. Ставка 0% применяется, в частности, при реализации: товаров на экспорт за пределы таможенной территории Российской Федерации; работ (услуг), непосредственно связанных с производством и реализацией экспортируемых товаров: работ (услуг), непосредственно связанных с перевозкой (транспортировкой) через таможенную территорию Российской Федерации товаров, помещенных под таможенный режим транзита через указанную территорию; услуг по перевозке пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположены за пределами территории Российской Федерации.

⁸² Аристова Е.В. Варианты реформирования НДС и некоторые принятые изменения в главу 21 НК. //Финансы № 12, 2005, с. 27-30.

Ставка 10% устанавливается при реализации: продовольственных товаров по перечню, установленному НК РФ⁸³; товаров для детей, предусмотренных установленным перечнем; периодических печатных изданий, за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера; учебной и научной книжной продукции; медицинских товаров отечественного и зарубежного производства: лекарственных средств, включая лекарственные субстанции, в том числе внутриаптечного изготовления; изделий медицинского назначения.

При реализации остальных товаров (работ, услуг) взимается ставка 18%.

Реформа не привела к снижению ставки НДС — ведутся споры, какую ставку считать оптимальной для России, предлагаются на рассмотрение ставки в диапазоне от 18% до 13%. По мнению Минфина России, было бы целесообразно унифицировать ставку НДС, установив ее на уровне 15-16%. Высказывается точка зрения, что следует уменьшить ставку НДС до 17,5 %, разрешив регионам устанавливать ставку налога с продаж от 2,5 до 5%.⁸⁴

Учитывая международный опыт взимания НДС, в пользу замены дифференцированной ставки налога на единую ставку можно привести следующие аргументы.

По данным Международного валютного фонда (МВФ), большинство стран, которые ввели НДС в течение последних 10 лет, выбрали единую ненулевую ставку налога. Действовавшие изначально дифференцированные ставки, как правило, носили характер льготного налогообложения, стимулировали налогообложение в тех сферах производства, которые требуют поддержки со стороны государства.

Анализируя возможные положительные и отрицательные стороны подобного реформирования, специалисты приводят следующие аргументы. Применение единой ставки упрощает для организаций процедуры ведения книг покупок, книг продаж, составления счетов-фактур, ликвидирует необходимость учета покупок и продаж, облагаемых по разным ставкам. Помимо этого, плоская шкала упростит форму налоговой декларации. Единая ставка позволит пресечь неправомерное возмещение налога на добавленную стоимость (увеличение налоговых вычетов), основанное на применении различных ставок НДС. Применение единой ставки упростит налоговое администриро-

⁸³ Налоговый кодекс ст.164.

⁸⁴ Динес И.Ю. Налоговая реформа: проблемы остаются//Финансы-2003-№ 1.

вание.

К минусам унифицирования ставки НДС относят повышение цен на социально значимые товары.

Другой немаловажной проблемой является то, что организации и индивидуальные предприниматели имеют право на освобождение от НДС на 12 последовательных налоговых периодов (1 год) если за 3 предшествующих последовательных налоговых периодов (месяцев), а выручки от реализации товаров (работ, услуг) без НДС и налога с продаж в совокупности не превысила 1 млн.руб.

Таким образом, в течение этого срока налоговый орган не сможет осуществлять текущий контроль за деятельностью налогоплательщика, а последующий контроль может быть невозможен в связи с отсутствием налогоплательщика. Данное положение создаст беспроцентные возможности для полного и легального ухода от обложения НДС практически в любой сфере деятельности с помощью создания нескольких организаций и осуществления деятельности поочередно через каждую из них либо создание организаций - "однодневок".

Говоря об изменениях НК РФ, вводимых в действия с 2006 г., прежде всего, следует отметить, что в последнее время Минфин России предложил ряд поправок в НК РФ, которые снижают налоговую нагрузку на предприятия и улучшают правила налогового администрирования.

Акцент реформы НДС в России был поставлен на следующих моментах: уплата НДС по методу начисления, усовершенствование системы применения нулевой ставки по экспортным поставкам и последующего возмещения НДС, исключение из налогообложения авансовых платежей, льготы по налогу.

Минфином был разработан ряд поправок в гл. 21 НК РФ, которые направлены на совершенствование механизма начисления и администрирования НДС.

Одним из самых значимых изменений, уменьшающих налоговую нагрузку на предпринимателей, можно считать ускоренный порядок возмещения НДС по капитальным вложениям. Это значит, что суммы НДС, предъявленные налогоплательщику подрядными организациями (заказчиками-застройщиками) при проведении капитального строительства, которые не были приняты к вычету до 1 января 2005 г., подлежат вычету по мере постановки на учет соответствующих объектов заверченного капитального строительства, используемых для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения, или вычету при реализации объекта незаверченного капиталь-

ного строительства в порядке, установленном гл. 21 НК РФ. Суммы НДС, предъявленные налогоплательщику с 1 января 2005 г. до 1 января 2006 г. подрядными организациями при проведении капитального строительства и не принятые к вычету в установленном порядке, подлежат вычетам в течение 2006 г. в равных долях по налоговым периодам. Суммы НДС по товарам (работам, услугам), приобретенным налогоплательщиком для выполнения строительно-монтажных работ для собственного потребления, которые не были приняты к вычету до 1 января 2005 г., подлежат вычетам по мере постановки на учет соответствующих объектов завершенного капитального строительства (основных средств), используемых для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения в соответствии с гл. 21 НК РФ или при реализации объектов незавершенного капитального строительства в порядке, установленном гл. 21 НК РФ. Суммы налога, не исчисленные налогоплательщиком по 31 декабря 2005 г. по строительно-монтажным работам для собственного потребления, выполненных с 1 января 2005 г., подлежат исчислению исходя из фактических расходов на объем работ, выполненных по 31 декабря 2005 г. (включительно). Моментом определения налоговой базы является 31 декабря 2005 г.

Основной момент реформы — перевод налогоплательщиков на уплату НДС по методу начисления. Налоговой базой становятся: день отгрузки (передачи) товаров (работ, услуг, имущественных прав); день оплаты или частичной оплаты в счет предстоящих поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг, передачи имущественных прав).

Организации будут принимать к вычету НДС независимо от того, уплачен налог поставщику или нет. Данный порядок вычета НДС устанавливает равновесие между суммой начисленного налога и суммой вычетов и повышает пополнение государственного бюджета. По подсчетам специалистов, метод начисления принесет государству дополнительно 57 млн. руб.

Переходные положения закона устанавливают, что налогоплательщики, работающие в 2005 г. "по оплате", по товарам, отгруженным до 1 января 2006 г., должны будут начислять НДС по мере оплаты этих товаров. Если же к 1 января 2008 г. дебиторская задолженность за отгруженные до 1 января 2006 г. товары не будет погашена, то ее надо будет включить в налоговую базу и заплатить НДС в первом налоговом периоде 2008 г. (в январе или первом квартале соответственно).

Если товары были приобретены до 1 января 2006 г., но будут оплачены после этой даты, то организации принимают к вычету НДС только после уплаты налога поставщику. Если же к 1 января 2008г. налог поставщику фактически перечислен не будет, то принять к вы-

чету НДС можно будет только в первом налоговом периоде 2008 г.

В налоговую базу не включаются суммы оплаты, полученные в счет предстоящих поставок товаров, облагаемых по ставке 0%.

Изменился показатель, освобождающий от уплаты НДС: начиная с 2006 г., чтобы получить освобождение от уплаты НДС, сумма выручки на последние три календарных месяца не должна будет превышать 2 млн. руб. В данное время этот показатель равен 1 млн. руб. Аналогичный размер (2 млн. руб.) установлен и в качестве условия для исчисления и уплаты налога не ежемесячно, а ежеквартально.

Расширяется перечень лиц, признаваемых налоговыми агентами: при реализации на территории России товаров иностранных лиц налоговыми агентами признаются организации и предприниматели, осуществляющие деятельность на основе посреднических договоров — поручения, комиссии или агентских.

Будет отменена декларация по операциям, облагаемым по ставке 0% и начиная с 2007 г. все операции будут отражаться в одной декларации по НДС.

Кроме того, была принята поправка, вводящая уплату НДС не с авансовых платежей, а с частичной оплаты.

Для дальнейшего совершенствования гл. 21 НК РФ с 1 января 2007 г. планируется переход от "разрешительного" порядка возмещения экспортного НДС к "заявительному".

Как известно, в настоящий момент фирмы, занимающиеся экспортом продукции, могут вернуть НДС только после соответствующего решения налогового органа. Минфин России предлагает ввести заявительный порядок возмещения НДС. Это означает, что экспортер, не дожидаясь решения налоговой инспекции, сможет самостоятельно поставить сумму НДС к вычету. Правомерность такого вычета налоговыми органами будет определяться уже после возмещения НДС, в ходе камеральной или выездной налоговой проверки, причем, это не означает, что налоговыми органами будут вынуждены проверять все без исключения экспортные сделки.

Следует отметить, что в случае принятия этой поправки, потери бюджета могут составить около 80-100 млрд. руб.

В результате предложенных Минфином России поправок в гл. 21 НК РФ было внесено ряд важных изменений, некоторые из которых вступили в действие с 1 января 2004 г. (ставка НДС была уменьшена на 2% — с 20% до 18%), а некоторые вступают в силу с 1 января 2006 г.

Весной 2005 г. был принят ряд поправок Министерства финансов Российской Федерации, которые, в частности, предусматривают с 1

января 2006 г.:

- ускоренный порядок возмещения НДС при капитальном строительстве;
- переход на единый метод уплаты НДС — метод начисления;
- взимание НДС с частичной оплаты вместо взимания НДС с авансов.

Следует иметь в виду, что главным в идеологии налогового контроля является формирование у налогоплательщика понимания неотвратимости выявления нарушения и взыскания в бюджет полной суммы причитающихся к уплате налогов. Поэтому важнейшими проблемами остаются эффективный отбор налогоплательщика для налогового аудита и повышение качества проводимых выездных проверок, разъяснительная работа по повышению налоговой дисциплины и ответственности, совершенствование нормативно-правовой базы с учетом опыта проведения налоговых проверок.

Также предлагается отказаться от НДС и перейти к налогу с продаж, что требует детальных экономических расчетов. Отказ от НДС в пользу налога с продаж имеет свои плюсы: сократиться число злоупотреблений связанных с обналичиванием, отпадает необходимость возмещения НДС экспортерам (это не затронет высокотехнологичный сектор, поскольку основу экспорта составляет сырьевые ресурсы). В целом данная мера направлена на упрощение налоговой системы. Кроме того, налог с продаж более невыгоден посредникам, чем НДС.

В заключение следует еще раз выразить позицию Министерства финансов РФ в отношении высказываемых в последнее время радикальных предложения о снижении НДС на 5% и замену НДС налогом с продаж.

История российской правоприменительной практики в отношении исчисления и уплаты НДС дает два основных свидетельства. Во-первых, с точки зрения корпоративных финансовых интересов этот налог отвлекает существенные ресурсы из оборота предприятий, и все последние годы подвергался жесткой критике, вплоть до требований его отмены. Во-вторых, с позиции публичных финансовых интересов НДС необходим как основной и наиболее стабильный доходный источник российского бюджета.

Само название налога в настоящее время противоречит практике определения налогооблагаемой базы и суммы налога. НДС продолжает оставаться «ценовой надбавкой». Вся сумма прироста цен за счет НДС перекладывается на конечного потребителя. НДС наряду с акцизами — самые перелажаемые налоги. Рост доходов основной мас-

сы населения незначителен, а разрыв между высоко и низкооплачиваемыми группами населения продолжает оставаться значительным.

Для устранения негативных социальных последствий применения НДС ставки с 1993 г. были снижены до 20% по производственным товарам и до 10% по отдельным видам продовольственных товаров и товарам детского ассортимента. Однако и этот шаг не устранил тех деформаций, которые были присущи НДС. С позиции техники взимания НДС полностью дублирует налог на прибыль. Оба эти налога имеют исходную базу обложения — выручку от производства продукции (работ, услуг), т. е. один источник финансовых ресурсов предприятий облагается дважды. Решение этой проблемы требует кардинальных мер — изменения методики исчисления НДС или упразднения налога на прибыль. Многие экономисты однозначно отрицательно оценивают практику налогообложения стоимостных результатов, как противоречащую основам рыночного хозяйствования.

Оценка места и роли НДС неоднозначна: практики полагают, что этот налог как нельзя лучше обеспечивает бюджетные потребности, а аналитики критикуют этот налог за излишнюю фискальность, неотработанность налоговой базы и чрезмерно высокие ставки. НДС, считают они, не адаптирован к отечественной экономике на этапе ее перехода к рынку, что объясняет существование недостатков в формировании налогооблагаемой базы и в технике исчисления НДС. Органично вписывается НДС в модели западных экономических систем и выполняет там важную роль в регулировании товарного спроса. Этот налог является составным элементом налоговых систем более чем 60 стран мира.⁸⁵

Данные о налогооблагаемой базе по налогу на прибыль и НДС позволяют рассчитывать основные показатели, характеризующие экономику народного хозяйства региона, определенных групп плательщиков, конкретного предприятия. К числу таких показателей следует отнести: рентабельность производства продукции, материалоемкость, оплату труда на рубль реализованной продукции и др.

НДС определен как форма изъятия в бюджет части добавленной стоимости, которая создается на всех стадиях производства, обращения и определяется как разница между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг) и стоимостью материальных затрат, относимых на издержки производства и обращения. Трактовка базы обложения НДС совершенно не совпадает с методическими положениями, которыми руководствуется бухгалтерская практика в России. В отече-

⁸⁵ Там же, с.388.

ственных бухгалтерских регистрах не предусмотрен порядок отражения величины добавленной стоимости, и, следовательно, достоверно определить налогооблагаемый оборот практически невозможно.

Большие резервы в упорядочении налогообложения добавленной стоимости кроются в отмене огромного количества льгот. Практика показала, что механизм льготного налогообложения в России не служит целям, обозначенным в налоговых льготах.

На сегодняшний момент радикальный путь реформирования НДС не приемлем на том основании, что это может привести к сокращению доходов бюджета.

Учитывая международный опыт взимания НДС, особенности применения НДС в России можно предположить, что дальнейшее реформирование налога на добавленную стоимость стоит проводить постепенно: от уже законодательно регламентированного метода начисления к понижению ставки НДС. И хотя вопрос о замене двух действующих ненулевых ставок НДС одной, обеспечивающей более простой механизм исчисления и регулирования налога, актуален и отвечает мировой практике, подобный переход требует всестороннего анализа, времени, хорошо разработанной законодательной базы. Поэтому следующим шагом в реформировании НДС можно предположить снижение ставки налога при сохранении ее дифференциации.

ТЕХНОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ АНТИРИСКА ПО БАНКОВСКИМ ПРОДУКТАМ

Гаджиалиев И.Х. – аспирант каф. «ДЮиК»

Банковская деятельность сопряжена с многочисленными рисками. Банки признаны олицетворять надежность и безопасность, поэтому управление риском является одной из ключевых функций стратегического управления банком. Более того, управление банковскими операциями представляет собой, по существу, управление рисками, связанными с кредитным портфелем, с набором активов, обеспечивающих банку доход от его деятельности. Проблема управления рисками является одной из центральных направлений банковского менеджмента. В настоящее время стало очевидным, что успешный менеджмент банка не может осуществляться без серьезного анализа и учетов всех видов рисков, которые в конечном итоге могут повлиять на его финансовые результаты.

В основе управления рисками лежат целенаправленный поиск и организация работы по снижению степени риска, искусство получения

и увеличения дохода от банковских операций. Конечная цель заключается в получении наибольшей прибыли при оптимальном, приемлемом для банка соотношении прибыли и риска.

Набор первоочередных требований при разработке стратегии риска, на наш взгляд, следующие:

- а) анализа кредитоспособности заемщика;
- б) банк должен предоставлять лишь те ссуды, по которым у него нет сомнений в их погашении;
- в) определение цены кредита в соответствии с необходимостью покрыть риск;
- г) использование различных приемов и методов обеспечения кредитных рисков.

Исходя из данных требований система управления рисками должна основываться на следующих принципах:

- определение и оценка зон риска (предвосхищение возможных источников убытков или рисковых ситуаций, приносящих убыток, измерение риска, прогнозирование будущих убытков);
- контроль за рисками (координирование контроля риска по всем подразделениям и службам банка, экономическое стимулирование уменьшения риска, мониторинг и эффективность процедур управления риском);
- финансирование риска (использование резервов на возможные потери по ссудам);
- политика управления рисками (ответственность и обязательства руководителей соответствующих подразделений банка);
- своевременное информирование руководства банка о состоянии дел и изменениях на рынках;
 - регулярный контроль счетов и ревизий (аудит) отчетности.

Рассмотрим ниже основные правила управления рисками банка; выявленная в ходе исследования:

1. Нельзя рисковать больше, чем это может позволить собственный капитал.
2. Необходимо думать о последствиях риска
3. Нельзя рисковать многим ради малого
4. Положительное решение принимается лишь при отсутствии сомнений.
5. При наличии сомнений принимается отрицательное решение
6. Следует помнить, что возможно, отсутствует не одно, а несколько решений вопроса.

Структура системы управления рисками включает: а) детально разработанную нормативную базу, включающую основные принципы,

правила и директивы; б) информационную систему, обеспечивающую наблюдение, контроль и информирование о рисках.

Важнейшими элементами систем управления рисками являются:

- ✓ четкие и документированные принципы, правила и директивы по вопросам управления рисками;
- ✓ создание специальных групп управления рисками, независимых от коммерческих подразделений банка, например, руководитель подразделения кредитного отдела, отчетывается перед руководством банка;
- ✓ установление лимитов кредитных рисков и контроль за их соблюдением.

Органы банковского надзора должны понимать суть банковских рисков и следить за тем, чтобы банки правильно оценивали их и могли управлять ими. При осуществлении пруденциального банковского надзора крайне важно стремиться к консолидированному учету всех групп, потенциальных рисков, так как их члены связаны между собой в правовом или экономическом плане и, если у одного из них возникают финансовые трудности, они неизбежно влекут за собой проблемы платежа для всех других. Например, в международной практике банковского регулирования максимальный объем кредитов, выданных одному заемщику варьируется от 5% (Ирландия) до 40% (Франция), в России до 25% размера собственных средств банка.

Правовое управление со стороны Центральным банком (ЦБ) - одно из необходимых условий надлежащего управления коммерческими банками. Управление со стороны ЦБ может быть признано правовым, если оно: а) успешно реализует законодательно закрепленные за ним цели и функции, в частности, обеспечивает прогрессивное развитие и укрепление банковской системы; б) создает необходимые условия для того, чтобы каждый банк мог осознанно и планомерно развивать и совершенствовать собственное управление.

Инструкцией №1 ЦБ РФ «О порядке регулирования деятельности банков» установлены нормативы, регулирующие кредитные риски банков, значительно улучшающих правовую базу регулирования кредитных рисков коммерческих банков.

Центральный банк в данной инструкции установил несколько нормативов максимального риска банка.

Максимальный размер риска на одного заёмщика или группу связанных заёмщиков (Н6), который устанавливается в процентах от собственных средств (капитала) банка и не может превышать 25%.

Максимальный размер крупных кредитных рисков (Н7) устанавливается как процентное соотношение совокупной величины крупных кредитных рисков и собственных средств (капитала) банка. Решение о выдаче крупных кредитов и займов должно в обязательном порядке приниматься правлением банка либо его кредитных комитетов с учетом заключения кредитного отдела банка.

Максимальный размер риска на одного кредитора (вкладчика) (Н8) устанавливается как процентное соотношение величины вкладов, депозитов или полученных банком кредитов, гарантий и поручительств, остатков по счетам одного или связанных между собой кредиторов (вкладчиков) и собственных средств банка (капитала) банка. Максимально допустимое значение норматива Н8 устанавливается в размере 25%.

Максимальный размер кредитного риска на одного акционера (участника) (Н9) определяется как отношение размера этого кредита к собственным средствам банка. Рассчитывается по специальной формуле и не может превышать 20%.

Совокупная цена крупных кредитных рисков на акционеров (участников) банка (Н9.1) определяется как суммарное значение кредитных рисков по всем акционерам (участникам), вклад которых в уставный капитал банка превышает 1% его зарегистрированной величины Банком России. Максимально допустимое значение норматива 50% собственных средств банка.

Максимальный размер кредитов, займов, предоставленных банком своим инсайдерам (Н10), а также гарантий и поручительств, выданных в их пользу. Введение ограничений на предоставленные банками

кредитов инсайдерам вызывается тем, что решение о выдаче ссуды крупным акционерам, директорам, высшим менеджерам и связанным с ними прямо или косвенно юридическим и физическим лицам может быть продиктовано не объективностью и целесообразностью, а личной заинтересованностью, чревато злоупотреблениями, угрожающими опасными последствиями для банковского учреждения и его клиентов.

Действенными инструментами управления кредитными рисками являются лимитные системы, резервы на случай потерь по ссудам, стандарты и инструкции, а также инвестиционные финансовые инструменты, такие как секьюритизация кредитов, кредитные деривативы. В основе эффективного управления кредитным риском лежит изучение и анализ кредитоспособности заемщика, мониторинг клиента, именно поэтому банк-кредитор, умело использующий эти рычаги, получает неоспоримые информационные преимущества перед другими участни-

ками рынка. Формирование резервов на случай потерь по ссудам также базируется на оценке платежеспособности заемщика. Так, в письме Центрального Банка «О порядке формирования и использования резерва на возможные потери по ссудам» отмечено, что приоритетным при классификации выданных ссуд и оценке кредитных рисков является финансовое состояние заемщика, его возможности по погашению основной суммы долга и процентов по нему. В Инструкции №1 отсутствует перечень критериев, в соответствии с которыми должна производиться оценка финансового состояния заемщика, поэтому на банк полностью возлагается ответственность за принятие решения об адекватной классификации ссуды.

Однако статистические данные показывают, что в настоящее время банки не ведут планомерную работу по накоплению информации о платежеспособности заемщика, не осуществляют мониторинга собственной клиентуры, не обладают достаточным арсеналом методов их проведения.

Поэтому в целях минимизации кредитных рисков, необходимо в кредитное бюро заносить список недобросовестных ссудозаемщиков и тем самым банки могли получать и отдавать сведения таких заемщиках, чтоб застраховать себя от кредитных рисков.

Такой опыт имеется в различных странах, например в США, где многочисленные фирмы предоставляют информацию о сводных рейтинговых по нескольким тысячам корпораций. Ими рассчитываются финансовые показатели по отдельным отраслям, а также в размере конкретных заемщиков за любой период времени. Кроме того, информация о фирме предоставляется в финансовой отчетности клиента, годовых отчетах Комиссии по ценным бумагам и биржам. Правительственную информацию предоставляют Агентства по установлению кредитных рейтингов, правительственные бюджетные отчеты; кроме того, экономическая информация обобщается Советом управляющих ФРС, выпускающим *Federal Reserve Bulletin*, Министерством торговли США; банками, публикующими информации бюллетени.

Организация работы кредитных бюро имеет национальные особенности. Так, в Германии, например, местное кредитное бюро в основном выпускает сертификаты кредитной стоимости, которые уведомляют потенциальных кредиторов о том, что заемщик не нарушал ранее кредитных соглашений. Во Франции предложение кредитной информации являются незаконными, если сам клиент не даст согласие в соответствующих инстанциях на подготовку кредитной истории. В Японии кредитные бюро представляют собой вертикально-сегментированные организации, предлагающие информацию в опреде-

ленных областях кредитования. Например, предоставление ссуд на приобретение автомобиля.

Таким образом, развитие подобных кредитных бюро, аккумулирующих кредитную информацию, как по юридическим, так и по физическим лицам определенных категорий, может способствовать решению задач улучшения структуры, как депозитов, так и кредитов банка, снижению кредитных рисков, повышению банковской ликвидности, расширение предоставляемых кредитных операций заемщикам, повышению доверия к банковской системе страны.

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Магомедов А.А. – преп. каф. ЮД филиала ДГУ в г. Избербаш

С формированием коммерческих структур, преобразованием форм собственности приходит понимание необходимости существования и развития демократической системы финансовой деятельности. Основой и содержанием такой системы становятся банки, биржи и экономические институты. Их экономические интересы ориентируются на устойчивость денежного обращения, стабильность национальной денежной единицы, соблюдение расчетной и налоговой дисциплины, доходность финансовых операций, умеренную инфляцию, стабильность инвестиционного спроса и кредитоспособность клиентуры.

90-е гг. в России отмечены в экономике концентрацией финансового капитала на фоне промышленного регресса. Концентрация капитала происходила при лидирующей роли банков. Результатом складывающихся условий регресса промышленности и прогресса финансовых институтов стал контроль над экономикой ограниченной группы людей - бизнес-элиты. Такое государственное устройство философы называют олигархией, т.е. властью немногих. Сложившаяся олигархия при лидирующей роли банка является прежде всего финансовой. Ее основные методы: личная уния, долговременные связи, система участия.

Первый период приватизации проходил достаточно безболезненно и организованно. Внимание было приковано к созданию новых плацдармов и "запасных аэродромов", а проще говоря, к эффективному обмену власти на собственность. Кроме прямой приватизации (как, например, это происходило со спецбанками), в которой главным действующим лицом была технократическая часть номенклатуры (хозяйственники, профессиональные финансисты и др.), происходило и как

бы спонтанное создание коммерческих структур, непосредственного отношения к номенклатуре вроде бы и не имевших. Во главе таких структур появлялись люди, головокружительные финансовые успехи которых объяснялись только одним - не будучи сами "номенклатурой", они были ее доверенными лицами, "трастовыми агентами", иначе говоря, - уполномоченными. Постепенно это слово все шире входило в оборот и стало применяться официально для закрепления особой привилегии - обслуживать государство. Если раньше привилегии носили "денежно-вещевой" характер (дача, машина, ателье, продукты), то новая система привилегий стала "деятельностной". Самой большой льготой стало разрешение заниматься такой коммерческой деятельностью, которая приносила сверхприбыли, т.е. разрешение быть богатым.

Основными представителями нового класса были спецэкспортеры и уполномоченные банки. Именно им было разрешено становиться крупными, концентрировать капиталы, получать наивысшие прибыли.

"Уполномоченный сектор" экономики никогда не был ни мелким, ни бедным и, следовательно, не нуждался в "первоначальном" накоплении. Рожденные "уполномоченными" банки хотя и прошли период проб и ошибок, но всегда (даже не будучи вначале очень крупными) занимали особое положение стратегических лидеров.

Таким образом, российская экономика в качестве своего первого этапа имела не "накопление капитала", а период проб и ошибок по преобразованию отношений собственности, закончив который, перешла сразу к концентрации капитала.

Стихийные процессы рыночных отношений порождали ловких представителей "плутократии", которые иногда добивались весьма впечатляющих успехов. Но стихия опасна и нуждается в противодействии. В результате развернувшейся борьбы со случайными богачами главными действующими субъектами на российском рынке стали структуры, либо уполномоченные, либо мафиозные.

Общим местом в наших экономических публикациях стали утверждения об этапах первоначального накопления капитала и создания класса собственников среднего и малого бизнеса. Усердные читатели классических источников экономической теории оказались менее внимательными к отечественным реалиям. Если анализировать ситуацию России 90-х гг. прошлого века, а не Америки 30-х, то обнаружится, что "первоначальным накоплением" в России занимались только работники умственного труда, решившие стать брокерами, или инженеры-техники, переквалифицировавшиеся во владельцев ларьков и торгово-закусочных кооперативов. Их этап "первоначального накопления", как правило, заканчивался покупкой акций "МММ" с извест-

ным результатом и редко перерастал в этап "вторичного накопления".

Продолжающаяся перестройка опиралась на экономический потенциал советского периода путем изменения форм собственности. Большая часть крупных банков была образована с помощью приватизации отделений бывших спецбанков. Латентный период приватизации в управлении выглядел созданием на месте управляемых министерств-концернов в виде акционерных обществ с контрольным пакетом акций у государства, остальные акции распределялись между руководством министерства. Иногда на базе финансового управления министерства создавался коммерческий банк.

Как каждый функционирующий социальный организм бизнес-элита стремится к развитию. В сферу ее объективных интересов, естественно, входит сохранение экономических предпочтений как основы получения прибыли. Это обуславливает ее стремление к политической стабильности и, в известной степени к ограничению демократии. Главной слабостью демократии как формы правления является трудность поддержания устанавливаемых правил при провозглашении свобод. Опасность слишком большой демократии - сошлемся на Платона - это тирания, которая приходит ей на смену, чтобы навести порядок.

Экономические интересы финансовой олигархии детерминируют ее базовые политические ценности:

Государственность - стремление к сильному, централизованному государству. Финансовый крупный капитал заинтересован в высокой степени концентрации, что возможно при сильной центральной власти.

Патриотизм, в основе которого лежит протекционизм, - политика привилегий для отечественного предпринимательства от мощных конкурентов в лице иностранных банков и компаний.

Гражданский мир и согласие, так как только при спокойном и довольном населении возможна политическая (а следовательно, и экономическая) стабильность. Крупный бизнес объективно заинтересован в повышении уровня жизни населения, в борьбе с преступностью: чем состоятельнее средний гражданин страны, тем меньше он хочет перемен, т. е. выступает за стабильность.

Монополизм присущ экономике большой страны, где органично развивается лишь крупное производство: "стройки века", заводы-гиганты. Сегодня укрупняются хозяйственные структуры, идет естественный рост финансово-промышленных групп, холдингов.

Их развитие влечет за собой не только обогащение группы предпринимателей, но и создание высокооплачиваемых рабочих мест, внедрение новых технологий, улучшение обслуживания. Процветание

узкого круга и само появление богатых не означает благополучие народа. Элита склонна замыкаться в своем эгоизме, формировать экономические интересы только собственного обогащения.

Давней проблемой было отсутствие консенсуса между властью и ее подданными. Для того, чтобы этого не происходило, необходимы демократические механизмы волеизъявления народа. И власть обязана прислушиваться к мнению населения в целом.

Распад СССР сопровождался разрывом технологических цепочек гигантских производственных объединений и стагнации реального сектора экономики. На каждом таком разрыве образовывались фирмы-посредники, в функции которых входило перепродавать, юридически оформлять, доставлять. Эти посреднические фирмы были представлены, как правило, частным капиталом и находились в положении более процветающем, нежели сами производители. Вероятно, они и есть зародыш того среднего класса, о котором так мечтают политологи. Обслуживанием их деятельности занялись многочисленные экономические структуры — как филиалы, так и самостоятельные.

Особенностью ситуации стало обособление деятельности по обслуживанию хозяйствующих субъектов с инструментом реализации проводимой политики управления - финансами. Их определяют как совокупность объективно обусловленных экономических отношений, имеющих распределительный характер, денежную форму выражения, материализуемых в денежных доходах и накоплениях в качестве своеобразных ресурсов, которые используются в процессах удовлетворения потребностей. В процедурах принятия решений проявилась возможность обособления финансовых ресурсов от реального процесса производства материализованной продукции - товара и образования направления воспроизводственного процесса финансов, где товаром становятся денежные инструменты. Это направление, отключая часть ресурсов от опосредования эквивалентного обмена (эквивалентной стоимости) воспроизводственного процесса, трансформировало качественные функции финансов в новый пласт хозяйственной деятельности - финансовую сферу (виртуальное пространство).

Инфраструктуру финансовой системы образуют банки, биржи, средства коммуникаций, информационно-аналитические и консультационные службы, регулирующие и иницирующие денежное обращение, финансовые потоки с использованием многочисленных финансовых инструментов.

Интересы укрепления финансовой сферы приобрели форму новых задач, включая:

- повышение эффективности перераспределения финансовых

ресурсов, исходя из общегосударственных приоритетов;

- совершенствование расчетной дисциплины и налоговой системы, включая уменьшение числа налогов и повышение их собираемости;

- создание действенного механизма контроля за использованием денежной массы;

- обеспечение надежного функционирования банковской системы. Надежность любой финансовой организации определяется двумя главными критериями:

- 1) продуманной кредитно-финансовой политикой;

- 2) эффективной системой безопасности.

Основа деловой активности - наращивание экономического потенциала путем получения прибыли при реализации управленческих решений. Решения финансового характера точны настолько, насколько объективна и достоверна информационная база, что зависит от их цены, возможности получения средств, оценки риска и эффективности рынка.

Экономический успех хозяйствующего субъекта, в том числе на рынке банковских услуг, в значительной степени предопределяется качеством управленческой работы по координации отчетной реакции на факторы внешней и внутренней среды и создания обоснованных предпосылок к принятию эффективных решений. Их специфика в банковской системе определяется характером стоящих задач, к которым относятся:

- создание условий для рентабельной работы на поле финансового рынка, исходя из принципа конкуренции за клиентуру и выгодные инвестиционные проекты;

- обеспечение ликвидности как гарантии надежности финансового института;

- максимальное удовлетворение клиентов в объеме, структуре и качестве услуг в интересах устойчивости деловых связей;

- защита интересов вкладчиков и кредиторов, обусловленная соблюдением обязательных нормативов и предписаний;

- соблюдение требований и положений экономической безопасности.

Конкуренция финансовых институтов проявляется в соперничестве на товарных, фондовых и валютных биржах, а также за обладание необходимой информации о финансовом положении предприятий и необходимой информации о финансовом положении предприятий и организаций, конъюнктуре на рынках и о методах маркетинга в данной сфере хозяйственной деятельности.

Выделение финансов в самостоятельную сферу хозяйствования с оторванностью от воспроизводственных циклов эквивалентного обмена сопровождалось наполнением новым содержанием меновой стоимости. Экономические интересы финансовых организаций трансформируются в набор финансово-правовых и экономико-правовых принципов новых отношений, которые опосредуют современную экономическую систему.

Частные инвесторы сдержанно относятся к направлению своих финансовых ресурсов в производство прежде всего из-за нестабильности экономической ситуации, неуверенности в их возврате при отсутствии гарантий надежности своего участия в инвестициях. Лучшей гарантией считается совместное участие государства и частных инвесторов в финансировании предлагаемых проектов.

Принципы ограниченной государственной поддержки, направленной на привлечение частных инвестиций, при действующем механизме бюджетного финансирования смещали акценты в пользу решения тактических задач, несовместимых со стратегическими интересами эффективного вложения капитала в производство. Такое положение вело к несоответствию между бюджетной политикой и инвестиционными задачами по преодолению кризисной ситуации, дестабилизации рынка капитальных вложений и потере доверия к государству со стороны частных инвесторов.

Только часть предприятий независимо от форм собственности использовало свои доходы на развитие производства. Значительное число их предпочитало либо расходовать доходы на увеличение заработной платы работников, либо держать в форме накоплений. В условиях вытеснения отечественных производителей с внутреннего рынка зарубежными фирмами, хронических неплатежей и введения принципа возвратности государственных вложений число предприятий, способных осуществлять инвестиционное самофинансирование не увеличилось.

Теоретически отечественные предприятия могут использовать следующие источники инвестиционного финансирования:

- ✓ различные формы инвестиционного сотрудничества;
- ✓ выпуск и продажа акций;
- ✓ участие в инвестиционных конкурсах;
- ✓ льготные государственные кредиты;
- ✓ кредиты зарубежных банков на реконструкцию производства;
- ✓ самофинансирование.

Среди направлений стимулирования инвестиционной активности можно рекомендовать к проработке следующие:

- ✓ обеспечение стабильного правового поля для хозяйственной деятельности инвесторов с ускорением принятия актов прямого действия в инвестиционной сфере;
- ✓ расширение налоговых льгот по инвестированию в развитие производства, его модернизацию и нововведения;
- ✓ укрепление бюджета развития и механизма государственных гарантий для инвестиционных проектов;
- ✓ укрепление инвестиционного потенциала предприятий с использованием методов рыночной оценки основных фондов и ускоренной амортизации;
- ✓ аккумулирование средств внутренних и внешних источников для кредитования предприятий реального сектора экономики;
- ✓ развитие лизинга;
- ✓ государственная поддержка страхования.

Устойчивость положения характеризуется не только реализацией основных финансовых интересов, но выполнением условий экономической безопасности, защиты и иммунитета от вмешательства в их деятельность со стороны, от несанкционированного доступа к внутренней информации финансовой организации как хозяйствующего субъекта.

ПРОБЛЕМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

Абдусаламова (Магомедова) З.П.

Бабаева Н. студентка 5 курса.

Успешная мобилизация доходов в государственный бюджет, на наш взгляд, во многом зависит от эффективности работы налоговых и иных контролирующих органов – администраторов доходов, организации их взаимодействия и информационного обмена.

Однако в результате проведенной реорганизации налоговых органов резко сократилось количество налоговых инспекций, были созданы межрайонные налоговые инспекции, обслуживающие 3-4 муниципальных образований региона. Отсутствие на территории большинства районов налоговых инспекций оказывает резко отрицательное влияние на поступление налогов в бюджет, существенно снижает уровень контроля за налогоплательщиками, осуществляющими свою деятельность на соответствующих территориях. Ослабляет также контроль за полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и иных платежей в бюджет, прежде всего региональных и местных налогов.

Одним из серьезных препятствий для создания эффективной системы налогового контроля является проблема постепенной трансформации функций налоговых органов из контрольных в фискальные.

Происходит плавная подмена задачи по контролю за правильностью соблюдения законодательства о налогах и сборах задачей по обеспечению поступлений средств в бюджет. При всей видимой схожести названных задач, очевидно, что они отнюдь нетождественны. Как финансовый контролер налоговый орган должен быть дистанцирован от решения задач по наполнению бюджета. Нельзя требовать от налогового органа объективности при осуществлении контроля, если эффективность ее деятельности оценивается исходя из объема поступлений, а иногда и доначислений в бюджет. В результате налоговая система России представляет собой грандиозную лотерею, в которой участвует налогоплательщик и государство и в которой для налогоплательщика один билет из ста – выигрышный. Вернее, непроигрышный, а по остальным придется заплатить.

Таким образом, при желании (или соответствующей команде) можно обанкротить любую компанию. Причем просто: открыть и «выявить», что налогоплательщик поступил не в соответствии с предписанием налоговых норм, а сами нормы выполнить зачастую бывает не просто даже самому добросовестному налогоплательщику.

Кроме того, взимание налогов в защиту публичных интересов, то есть в пользу всего общества, стало подменяться тезисом взимания налогов в пользу государства как такового. На первый взгляд это одно и то же, однако, по сути, это два принципиально разных подхода. Ведь налоги в отличие от дани собираются, чтобы удовлетворить интересы общества, в т.ч. и налогоплательщика.

У нас же все время подчеркивается, что налогоплательщик должен государству. Но ведь и государство должно налогоплательщику (обеспечить надлежащие условия при сдаче деклараций, например, или сформировать удобный порядок уплаты налога, четкий механизм реализации закона и проч.) это, к сожалению, ушло на второй план. Зачастую не ясно, как действовать в той или иной ситуации. Вроде бы никто не виноват, но пока налогоплательщик мечется в поисках заветного окошка, проходит срок сдачи декларации, и вот он уже нарушитель. А там и недалеко и до приостановления операций по счетам, и признания недобросовестным, и т.д. отправить декларацию по почте – тоже риск (того, что в инспекции ее потеряют, не успев зарегистрировать). Но налоговый орган ничем не рискует, он всегда в выигрыше.

Поскольку налоговая политика теперь представлена исключительно фискальной функцией, правительство вряд ли может принимать взвешенные решения, которые защищали бы интересы не только государства, но и налогоплательщика.

На современном этапе реформирования налоговой системы

приоритетное внимание уделяется решению проблем повышения эффективности налогового администрирования, в том числе налогового контроля как главной его составляющей. В качестве основных задач совершенствования системы налогового администрирования выделим, с одной стороны, создание необременительных условий уплаты налогов для бизнеса, в том числе за счет упорядочения налоговых проверок, с другой стороны, пресечение имеющейся практики уклонения от налогообложения посредством использования имеющихся недоработок в законодательстве о налогах и сборах. В этих целях учитывая принципиальную важность изменений для перспектив развития налогового контроля, считаем совершенно очевидным и необходимым их широкое обсуждение, как налогоплательщиками, так и специалистами инспекторского состава налоговых органов, без учета мнения которых любые попытки реформирования системы налогового администрирования изначально обречены на провал. Согласно законопроекту, наиболее существенные изменения необходимо внести в ст. 88 «Камеральная налоговая проверка» Кодекса. Суть данных изменений сводится к следующим основным положениям:

1. Задачи камеральной проверки состоят в проверке соответствия комплектности представленной налоговой отчетности требованиям законодательства о налогах и сборах, полноты содержащихся в налоговой отчетности показателей, правильности заполнения форм налоговой отчетности, анализе показателей налоговой отчетности, выявлении существенных изменений указанных показателей по сравнению с показателями отчетности предыдущих налоговых (отчетных) периодов, сопоставлении показателей налоговой и бухгалтерской отчетности, выявлении арифметических ошибок, несоответствий (искажений) показателей налоговой отчетности и (или) бухгалтерской отчетности,

2. При выявлении существенных изменений показателей представленной отчетности по сравнению с показателями отчетности предыдущих налоговых (отчетных) периодов и (или) несопоставимости показателей налоговой отчетности и (или) бухгалтерской отчетности налоговый орган вправе направить налогоплательщику уведомление с указанием выявленных фактов и требованием представить в письменной форме пояснение по существу данных фактов с приложением подтверждающих выписок из регистров налогового учета и (или) бухгалтерского учета. Налогоплательщик обязан в течение 15 рабочих дней со дня вручения ему указанного уведомления направить в налоговый орган истребованное пояснение с приложением документов, подтверждающих данное пояснение, и соответствующих выписок из

регистров налогового учета и (или) бухгалтерского учета.

3. При проведении камеральной проверки налогоплательщика, представившего налоговую декларацию, в соответствии с которой сумма налога подлежит возврату (возмещению) либо используется налоговая льгота (применяется налоговый вычет), налоговый орган вправе истребовать у такого налогоплательщика применительно к конкретному налогу дополнительные сведения, объяснения и документы, подтверждающие его право соответственно на возврат (возмещение) суммы налога, на налоговую льготу (налоговый вычет). При проведении камеральной проверки по налогам, связанным с использованием природных ресурсов, налоговые органы вправе истребовать у налогоплательщиков иные документы, являющиеся основанием для исчисления и уплаты таких налогов. В иных случаях, помимо упомянутых в пунктах 2 и 3, истребование у налогоплательщиков при проведении камеральной проверки дополнительных документов не допускается. Представляется, что предлагаемые изменения в ст. 88 Кодекса существенно ограничивают цели и возможности камеральной проверки, фактически превращая ее из основной, наиболее эффективной и массовой формы налогового контроля преимущественно в средство формального (технического) контроля за полнотой и правильностью заполнения налоговой отчетности. Учитывая сложившиеся реалии, связанные с отсутствием у налоговых органов возможности обеспечить достаточно полный охват налогоплательщиков выездными проверками (только около 5—8% налогоплательщиков, состоящих на учете в налоговых органах, ежегодно «охватываются» выездным налоговым контролем), можно предположить, что реализация данного подхода будет способствовать «выпадению» значительного числа средних и мелких налогоплательщиков из сферы углубленного налогового контроля. Такая ситуация, безусловно, лишь усилит получившие весьма широкое распространение в среде налогоплательщиков настроения безнаказанности и вседозволенности и неизбежно приведет к снижению налоговых поступлений в бюджет государства. Следует также иметь в виду, что введение ограничений на истребование дополнительных документов при камеральной проверке заметно ограничивает возможности использования данного вида проверок как средства целенаправленного отбора налогоплательщиков для выездных проверок, поскольку показателей, содержащихся в налоговой и бухгалтерской отчетности, для этого недостаточно.

Таким образом, введение указанных изменений в ст. 88 Кодекса может отрицательно сказаться не только на эффективности камерального контроля, по результатам которого за последние 3 года обеспечи-

вается порядка одной трети от суммы дополнительных начислений по налоговым проверкам (без учета пеней, начисленных по карточкам лицевых счетов), но и на эффективности налогового контроля в целом.

В связи с изложенным представляется необходимым:

- установить в качестве основной задачи проведения камеральной проверки проверку полноты и своевременности исчисления, удержания и уплаты налогов;
- сохранить за налоговыми органами право истребовать у налогоплательщика при проведении камеральной проверки дополнительные документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов. При этом, чтобы не допустить неоправданного истребования налоговыми органами избыточного объема документов, представляется достаточным включить, как это и предлагается в поправках Минфина России, в ст. 93 Кодекса положение, запрещающее налоговым органам истребовать документы, ранее представленные налогоплательщиком соответствующему налоговому органу. Таким образом, налоговый орган, получивший от налогоплательщика необходимые дополнительные документы в ходе камеральной проверки, будет лишен возможности повторно их требовать при проведении выездной проверки. Вместе с тем предлагаемое практически полное запрещение истребования у налогоплательщика дополнительных документов в ходе камеральной проверки, существенно снижая эффективность налогового контроля, по сути, не повлечет за собой сколь-либо существенного улучшения условий деятельности налогоплательщика, поскольку документы в необходимом для проверки объеме у него все равно должны быть истребованы, только не поэтапно, в рамках камеральных проверок налоговой отчетности за соответствующие налоговые периоды, а одновременно, в рамках выездной налоговой проверки, проводимой, как правило, за целый ряд налоговых периодов. Кроме того, не следует забывать, что углубленная камеральная проверка с истребованием дополнительных документов является своего рода альтернативой выездной проверке. В подавляющем большинстве случаев у налогового органа, регулярно проводящего такие проверки, отсутствует необходимость частых визитов к налогоплательщику с выездными проверками. Поэтому с принятием рассматриваемых поправок в ст. 88 Кодекса налоговые органы будут вынуждены существенно увеличить регулярность мероприятий выездного контроля, что налогоплательщики вряд ли воспримут с достаточным оптимизмом, так как эта форма налогового контроля для них более обременительна по сравнению с камеральным. Учитывая неоднозначность сложившейся судебной практики по вопросам, связанным

с порядком оформления результатов камеральных проверок и вынесения решений по их результатам, как положительное можно рассматривать предлагаемое Минфином дополнение ст. 100 «Оформление результатов выездной налоговой проверки» Кодекса нормами, регламентирующими порядок подготовки акта камеральной проверки, его вручения налогоплательщику, а также представления последним письменного объяснения мотивов отказа подписать акт или возражений по акту. В то же время следует отметить, что пока между заинтересованными ведомствами нет единого мнения по вопросу о возможности привлечения налогоплательщика к ответственности за совершение налогового нарушения по результатам камеральной проверки. В частности, Минэкономразвития считает, что «камеральные проверки не должны служить основанием для привлечения налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения». В законопроекте Минфина России данная точка зрения не была учтена, и, на наш взгляд, вполне обоснованно, поскольку, как следует из положений главы 15 Кодекса, основанием для применения к налогоплательщику мер налоговой ответственности должно служить наличие в его действиях установленных Кодексом признаков налогового правонарушения, а не форма контрольного мероприятия, в результате которого это правонарушение было выявлено. В том числе:

1. Продолжительность проведения выездных налоговых проверок устанавливается до 2 месяцев, а для организаций, имеющих обособленные подразделения, — до 3 месяцев. Предлагаем отмену нормы ст. 89 Кодекса, допускающей возможность увеличения продолжительности проверки на 1 месяц вышестоящим налоговым органом.

2. Ввести запрет на приостановление выездных проверок, за исключением случаев приостановления на периоды проведения встречных проверок и (или) экспертизы, а также на время задержки представления налогоплательщиком документов, истребованных налоговым органом для проведения проверки. Такой подход не соответствует точке зрения Минэкономразвития: приостановление проведения выездной налоговой проверки возможно исключительно при наличии мотивированного заявления налогоплательщика. На наш взгляд, реализация данного предложения крайне негативно может сказаться на качестве выездного контроля: проблематично в течение установленно-го для проведения выездной проверки 2-месячного срока организовать и провести встречные проверки в отношении значительного числа контрагентов, в особенности относящихся к категории так называемых фирм-однодневок. Более того, необходимо учитывать, что время проведения встречных проверок и экспертиз «не должно засчитываться в

срок проведения выездной налоговой проверки, если только проверяющие в этот же период не продолжают находиться на территории налогоплательщика».

3. Расширить перечень оснований, по которым выездная проверка может проводиться независимо от времени проведения предыдущей проверки. К имеющимся основаниям: в связи с реорганизацией или ликвидацией организации; вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку—добавляется еще три: по просьбе проверяемого лица; в связи с представлением в налоговый орган уточненной налоговой декларации, в соответствии с которой сумма налога подлежит возврату (возмещению) налогоплательщику; на основании решения суда.

4. Днем начала выездной проверки признается день вручения налогоплательщику справки о начале такой проверки. Необходимо отметить, что предлагаемый предельный срок проведения выездных проверок налогоплательщиков, имеющих обособленные подразделения (3 месяца), является нереально коротким для осуществления полноценной выездной проверки крупнейших налогоплательщиков. В связи с этим нельзя признать целесообразным исключение из ст. 89 Кодекса нормы о возможности увеличения продолжительности проверки налогоплательщика на 1 месяц на проведение проверки каждого его филиала и представительства. Вместе с тем, чтобы предотвратить случаи проведения «непрерывных» проверок налогоплательщиков, имеющих большую филиальную сеть, можно рассмотреть вопрос о введении предельной продолжительности таких проверок, которая, однако, в любом случае должна быть не менее 6 месяцев.

Также не вполне оправданным выглядит и исключение из рассматриваемой статьи нормы о возможности увеличения продолжительности выездной проверки вышестоящим налоговым органом. Такая возможность представляется абсолютно необходимой при наличии отдельных исключительных обстоятельств, выявляемых в ходе проверки, например при неудовлетворительном состоянии учета объектов налогообложения у налогоплательщика, когда требуется длительное время для его восстановления. На наш взгляд, нуждается в уточнении предлагаемая к введению в ст. 89 Кодекса норма о возможности отмены вышестоящим налоговым органом по результатам проведенной им выездной проверки решения нижестоящего налогового органа о привлечении лица к ответственности за совершение налогового правонарушения: необходимо предусмотреть возможность частичной отмены указанного решения. Помимо отмеченного выше изменения в ст. 93 «Истребование документов» Кодекса предполагается ввести следую-

щие наиболее принципиальные нормы:

1. Устанавливаемый налоговым органом срок представления документов налогоплательщиком не может быть менее чем 10 рабочих дней с даты вручения требования.

2. Документы представляются налогоплательщиком в виде подлинников или копий, заверенных руководителем (заместителем руководителя) и (или) иным уполномоченным лицом проверяемой организации. Проверяемое лицо вправе отказаться от изготовления и представления копий документов налоговому органу, в случае если последнему представлены соответствующие подлинные документы, но не вправе препятствовать изготовлению должностными лицами указанного налогового органа копий таких документов, а также не вправе отказаться от заверения в установленном порядке копий документов.

Думается, что при ограничении срока проведения выездной проверки крайне необоснованным выглядит увеличение срока представления налогоплательщиком истребованных при проведении проверки документов с 5 календарных дней (согласно нормам действующей редакции Кодекса) до 10 рабочих дней. Тем более что норма о возможности представления подлинников документов как раз направлена на сокращение временных затрат налогоплательщика. Учитывая, что необходимость истребования целого ряда документов определяется исключительно в ходе проведения проверки (в связи с отсутствием у налогового органа конкретной информации об имеющихся у налогоплательщика документах налогового и бухгалтерского учета в период до начала проверки, выявлением в ходе проверки обстоятельств, вызывающих необходимость истребования соответствующих документов и т.д.), реализация данной нормы может серьезно осложнить проверочный процесс и поставить под угрозу сроки и качество проверки. Тем более следует учесть, что недобросовестные налогоплательщики за практически 2-недельный срок, отпущенный для представления необходимых документов, могут принять исчерпывающие меры к сокрытию следов совершенного налогового нарушения (уничтожить документы, свидетельствующие о нарушении, завести двойную бухгалтерию и т.д.) либо вообще прекратить деятельность и «выпасть» из поля зрения налогового органа. Таким образом, в случае принятия данной поправки будет фактически утрачен фактор внезапности проверки: недобросовестный налогоплательщик обретет уверенность в том, что всегда сможет «замести» следы допущенных им нарушений.

Предлагаем введение нового вида налоговой проверки — встречной налоговой проверки. Однако придание встречной проверке

статуса самостоятельного вида налоговой проверки, по нашему мнению, недостаточно обоснованно, поскольку встречная проверка по своей сути является одним из мероприятий налогового контроля, проводимых в рамках камеральной либо выездной проверки.

Успешное проведение налоговой политики государства зависит от разумного налогового законодательства и эффективной системы контроля за его выполнением. В условиях несовершенства и нестабильности налоговых законов проявляется зависимость эффективности налогового контроля от качества правовой базы, как важнейшего условия его осуществления.

ПРОЦЕСС КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

Омаров М.А. – гл. казначей отдела доходов ОФК по г. Избербаш

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ. Совершенствование методов управления доходами направлено на обеспечение наиболее оптимального состояния их объемов, усиление контроля за своевременностью и полнотой поступления средств в бюджет, гармонизацию межбюджетных отношений.⁸⁶

Закон о федеральном бюджете на соответствующий год определяет перечень собственных и регулирующих налоговых и неналоговых доходов, закрепленных за федеральным бюджетом и бюджетом субъекта Российской Федерации.

Участниками процесса формирования доходной части федерального бюджета являются:

- налогоплательщики, обеспечивающие перечисление налогов и платежей;
- коммерческие банки и учреждения Центрального банка РФ, осуществляющие безналичные расчеты между плательщиками и получателями средств;
- органы казначейства, обеспечивающие получение и учет поступивших налогов и платежей;
- органы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, регулирующие отношения между плательщиками и получателями по возврату и зачету налогов и платежей из федерального бюджета.

⁸⁶ Иванова Н. Г., Маковник Т. Д. Казначейская система исполнения бюджетов.- СПб: Питер, 2001 г. с-60.

Общие принципы исполнения бюджета по доходам и распределения регулирующих доходов между бюджетами различных уровней при казначейском исполнении бюджета определяются Бюджетным кодексом Российской Федерации.

К ним относятся:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Для учета поступления доходов в федеральный бюджет и распределения регулирующих доходов между бюджетами различных уровней органами казначейства в организациях Центрального банка Российской Федерации либо в других кредитных организациях, уполномоченных обслуживать счета органов казначейства, открываются лицевые счета на балансовых счетах №40102 "Доходы федерального бюджета" и №40101 "Доходы, распределяемые органами Федерально-го казначейства между бюджетами различных уровней".

За 2005 г. по г. Избербаш на балансовый счет 40101 "Доходы распределяемые органами казначейства в бюджеты различных уровней" поступило 119470 тыс. руб., что на 10750 тыс. руб. больше чем за 2004 год. Распределены: в федеральный бюджет - 27136 тыс. руб., в бюджет РД – 25014 тыс. руб., в городской-25014 тыс. рублей, во внебюджетные фонды - 44986 тыс. рублей.

Табл. 1. Анализ исполнения доходной части федерального бюджета по г. Избербаш на 01.01.2006 г.
Тыс. руб.

Период	план		факт		% выполнения	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
<i>1-й квартал</i>	3009	8785	2013	3407	66,9	38,8
<i>2-й квартал</i>	3009	8786	4021	6465	133,6	73,6
<i>3-й квартал</i>	3009	8787	1135	7971	37,7	90,8
<i>4-й квартал</i>	3018	20152	4918	9293	162,9	45,3

На 01.01.	12045	46510	12087	27136	100,3	58,3
-----------	-------	-------	-------	-------	-------	------

Как видно из таблицы процент выполнения бюджетных назначений на 01.01.2005 г. составляет 58,3%.. Если сравнивать показатели исполнения доходной части федерального бюджета прошлого года и текущего то видно, что показатели 2005 г. лучше чем 2004 г. Хотя абсолютные показатели 2005 г. лучше чем в 2004 г. % выполнение плана бюджетных назначений составляет всего 58,3%. Это свидетельствует о нестабильности экономической ситуации в городе.

В 2004 г. % выполнения бюджетных назначений составил 100,3 %, который выше чем за аналогичный период 2005 г почти на 2 раза. На такое положение видимо повлиял такой фактор как увеличение плана бюджетных назначений по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. и снижение ставки ЕСН с 36% до 28%..

Табл. 2. Анализ исполнения доходной части республиканского бюджета по г. Избербаш 01.01. 2006 г.
тыс. руб.

период	План		факт		% выполне-	
	2004 г.	2005	2004	2005	2004	2005
1-й квартал	4168	6445	2876	2900	69	45,2
2-й квартал	5946	6408	4456	5926	74,9	92,5
3-й квартал	6669	6408	5705	4322	85,5	67,4
4-й квартал	7587	7411	8828	9186	116,4	116,4
На 01.01.	24370	26672	21865	22334	89,7	83,7

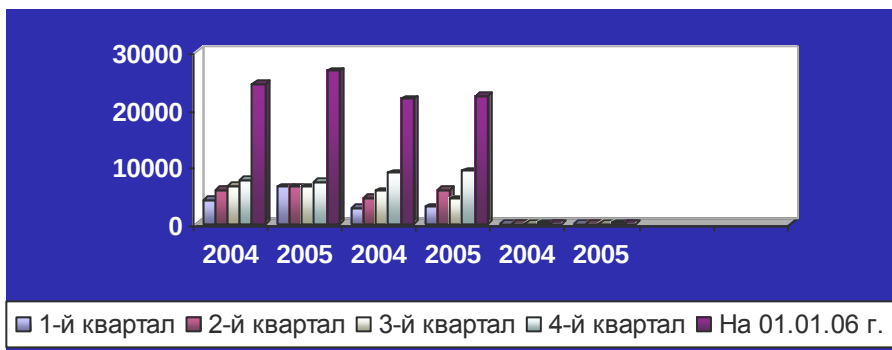


Табл. 3. Анализ исполнения доходной части городского бюджета г. Избербаш на 01.01. 2006 г. тыс. руб.

период	план		факт		% выполне-	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
1-й	4355	4852	2823	3226	64,8	71,4
2-й	4142	5258	3803	5409	91,8	102,9
3-й	4899	6582	4612	5106	94,1	77,5
4-й	4900	6485	6327	11273	129,1	517,9
На	18296	23177	17565	25014	96	107,9

При анализе выполнения плана бюджетных назначений республиканского и городского бюджетов видно, план не выполнен. А так, ситуация аналогичная, как и по федеральному бюджету.

Табл. 4. Анализ исполнения доходной части консолидированного бюджета г. Избербаш в разрезе налогов на 01.01. 2006 г. тыс. руб.

	Поступило за 2004г.				Поступило за 2005г.			
	Всего	В том числе			Всего	В том числе		
		РФ	РД	Гор.		РФ	РД	Гор.
Прибыль	6193	601	5021	571	6692	1136	5124	432
Доходы физ. лиц	19729	-	9864	9865	23256	-	11628	11628

НДС	9044	9044	–	–	13725	13725	–	–
Акцизы	2791	141	2041	609	3443	–	2582	861
Лицензион. и рег. сборы	1927	1924	3	–	375	375	–	–
Един. по упрощ.	2121	–	–	2121	3008	–	–	3008
Налог на вмен. Доход	404	–	–	404	736	–	–	736
Имущество физ. лиц	34	–	–	34	72	–	–	72
Имущество юр. лиц	3063	–	1531	1532	3549	–	1752	1797
Польз.водн. объектами	38	–	19	19	26	26	–	–
Земельный	4303	–	2135	2168	6066	–	–	6066
Гос. пошлина	425	284	–	141	447	218	–	229
Транспортный	861	–	861	–	799	–	799	–
Налог на игорн. бизнес	–	–	–	–	381	–	381	–
Прочие	584	93	390	101	299	46	68	185
Итого:	51517	12087	21865	17565	62874	15526	22334	25014

План по бюджетным назначениям по г. Избербаш выполнен на 77,3% это составляет всего лишь 11% от исполнения бюджета города по расходной части. Остальные 89% получены из республиканского бюджета РД в виде дотаций и субвенций. При сравнительном анализе динамики поступления налоговых платежей в консолидированный бюджет в 2004 – 2005 г. и как видно из таблицы с 2005 г. имеет место незначительный рост поступлений налогов и платежей. Это в первую очередь связано с девальвацией внутренней валюты, хотя это и отрицательный фактор для нашей экономики, но немножко оживил отечественное производство и как следствие, увеличилось поступление платежей. Поввысились заработная плата в связи, с чем увеличались поступления по подоходному налогу.

Хотя показатели свидетельствуют о выполнении бюджетных назначений в городе, имеются резервы для увеличения доходов во все уровни бюджетов. Имеются некоторые недостатки в работе с крупны-

ми недоимщиками. Отчетные показатели недоимки говорят сами за себя. Есть тенденция к росту недоимки, хотя должно быть наоборот. В связи с введением единого налога на вмененный доход сократились поступления по остальным налогам и, чтобы восполнить потери необходимо охватить всех предпринимателей. На невыполнение бюджетных назначений влияют такие факторы, как рост задолженности налоговых платежей в консолидированный бюджет РФ. Динамика недоимки подтверждает тенденцию к ее неуклонному росту. На 01.01.2005 г. недоимка во все уровни бюджетов составляла - 21648 тыс. руб. в том числе: 14618 тыс. руб. - задолженность по налоговым платежам, 1190 тыс. руб. - задолженность по уплате штрафных санкций, пеня-5840 тыс. рублей удельный вес от общей недоимки которого составляет 27%. На 01.01.2006 г. недоимка уже составляет - 33366 тыс. руб. в том числе: 27836 тыс. руб. - задолженность по налоговым платежам, 608 тыс. руб. - задолженность по уплате штрафных санкций, пеня- 4922 тыс. рублей. По сравнению с 2004 г. недоимка выросла на 154% что составляет 11718 тыс. рублей.

Основные причины наличия и роста недоимки в ФБ общеизвестны - отсутствие денежных средств на счетах предприятий, наличие дебиторской задолженности предприятий. Не приспособленными в условиях рыночной экономики оказались предприятия ВПК, продукция которых остается невостребованной и госзаказы в большей части не профинансированы из федерального бюджета. В частности по нашему городу на грани банкротства такие крупные в недавнем прошлом градообразующие предприятия как ДагЗЭТО, Избербашский радиозавод, завод фильтрующего оборудования и др., за которыми огромные по городским меркам недоимки в бюджеты различных уровней, что составляет более 50% от годовых бюджетных назначений по платежам в по г. Избербаш.

В современных условиях развития общества необходимо усиление контроля за расходованием средств бюджетов всех уровней, вследствие чего основная нагрузка для наведения порядка и финансовой дисциплины отведена органам Федерального казначейства.

Основная нагрузка выпадает на органы Федерального казначейства особенно в высоко дотационных регионах. В этой связи руководителем Управления Федерального казначейства по республике Дагестан - Магомедовым Сайгидгусейном Ахмедовичем совместно с руководством республики Дагестан были созданы все условия, чтобы одними из первых в Российской Федерации перейти на кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней. Многие получатели

бюджетных средств оказывали сопротивление в ходе перехода на казначейское исполнение и встречались с проблемами, такими как:

- при распределении расходов по уровням бюджетов
- по представлению документов, обосновывающих расходование средств
- при осуществлении предварительного и текущего контроля.

Отделение Федерального Казначейства г. Избербаш было создано в апреле 1996 г. и все организации, финансируемые из федерального бюджета были переведены на кассовое обслуживание через лицевые счета в наше отделение. В настоящее время в отделении по г. Избербашу УФК по РД обслуживаются 48 получателей бюджетных средств, в том числе: - финансируемых из федерального бюджета - 8 учреждений, финансируемых из республиканского бюджета — 13 учреждений, финансируемых из местного бюджета - 19 учреждений, обособленных подразделений - 4, внебюджетных получателей средств - 4 учреждений. РД одним из первых в РФ перешел на кассовое обслуживание исполнения республиканского и местных бюджетов. С апреля 2000 г. , в соответствии с соглашением между Администрацией г. Избербаш и отделением по г. Избербашу УФК по РД кассовое обслуживание исполнения городского бюджета осуществляется отделением по г. Избербашу. В процессе осуществления кассового обслуживания исполнения городского бюджета отделение по г. Избербашу УФК по РД ежедневно в ГорФО Администрации представляет сведения по поступлениям в доходную часть городского бюджета в разрезе кодов по бюджетной классификации доходов и расходов, информацию о движении денежных средств на балансовом счете №40204 и свободных остатках доступных для финансирования. Эта информация позволяет Администрации города объективно оценить объемы средств эффективно управлять данными средствами, определить приоритеты оперативно использовать свободные остатки средств. Казначейское исполнение кассового обслуживания городского бюджета повышает оперативность финансирования, усиливает контроль за поступлением и целевым использованием бюджетных средств, чего не было при банковском исполнении бюджетов, до воссоздания органов казначейства в РФ. На сегодняшний день все регионы РФ переходят на казначейское исполнение кассового обслуживания региональных и местных бюджетов. О чем свидетельствуют Приказ Федерального Казначейства от 22.03.2005 г. №1 «Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов территориальными органами казначейства», стенограммы селекторных совещаний Федерального Казначейства и многочисленные публикации о преимуществе кассово-

го обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов органами казначейства. Для принятия таких решений использовался накопленный за 5 лет положительный опыт УФК по РД по кассовому обслуживанию исполнения бюджета РД и местных бюджетов. При анализе расходов бюджетных средств всех уровней бюджета за 9 месяцев 2005 г. в отделении по г. Избербашу УФК по РД наблюдается тенденция роста бюджетного финансирования согласно доведенных лимитов бюджетных обязательств. Все средства, поступившие по реестрам УФК по РД по федеральному и республиканскому бюджетам за 9 месяцев 2005 г. были использованы в полном объеме по целевым направлениям. Заработная плата и обязательные отчисления в бюджет произведены полностью согласно поступившего финансирования.

За 9 месяцев 2005 г. было профинансировано и освоено бюджетных средств: - на здравоохранение - 8,1 млн. р.

- на образование - 5 8,1 млн. р.

По целевым программам за 9 месяцев 2005 год наблюдается следующая картина:

- детские пособия выплачены по август 2005 г. включительно и составили - 6608,6 т.р.

- пособия по безработным и по всем целевым программам центра занятости - населения г. Избербаш выплачены по сентябрь 2005 г. и составили - 3916,9 т.р.

- все виды компенсаций инвалидам ЧАЭС и их детям, предусмотренные законом РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» №1244-1 от 15.05.1991., выплачены по август - частично сентябрь 2005 г. - и составили - 309,08 т.р.

Также улучшилось обеспечение бюджетных организаций города средствами на оплату коммунальных услуг. Лимиты бюджетных обязательств и договора по эк.ст. 223, находясь под строгим контролем отделения г. Избербаш УФК по РД - были обеспечены финансированием полностью из средств федерального бюджета. Задолженностей по коммунальным услугам по федеральному бюджету на 01.10.2005 г. - нет.

В целом г. Избербаш живет за счет дотаций и субвенций из республиканского бюджета, доля которых в 2005 г. составила - 89% от общего поступления доходов. Собственные доходы за 9 месяцев 2005 г. составили 11% в доле всех поступлений в бюджет города. Всего поступило доходов за 9 месяцев 2005 г. - 214,22 млн. руб. В том числе: дотаций — 67,8 млн. руб.

субвенций - 77,3 млн. руб. взаимные расчеты - 45,7 млн. руб. собственные средства - 23,42 млн. руб.

Заработная плата по организациям города, финансируемых из местного бюджета выплачена по сентябрь 2005 г. включительно. Анализ финансирования и кассового расхода средств местного бюджета показал, что с каждым годом увеличиваются объемы финансирования бюджетных средств на благоустройство города и капвложения. За 9 месяцев 2005 г. отделом капитального строительства при администрации г. Избербаш было освоено 28,04 млн. руб. капвложений, из них:

- на пристройку школы №1 на 640 уч. мест — 11,7 млн. р.
- на газификацию города - 1,5 млн.р.
- на строительство больницы на 300 б/к - 4,5 млн.р.
- на строительство 40-квартирного жилого дома по программе «Ветхое жилье» - 5,53 млн.р.
- на строительство школы на 1176 ученических мест - 2,8 млн.р.
- на прочие — 2,01 млн. р.

Большое внимание администрацией города уделяется - благоустройству и улучшению жизни населения города Избербаша. За 9 месяцев 2005 г. было выделено и освоено на эти цели бюджетных средств в сумме - 75,04 млн. руб. в том числе:

- на строительство и капремонт автомобильных дорог - 35,5 млн.р.
- на освещение - 1,41 млн.р.
- на горочистку - вывоз мусора -7,38млн.р.
- на озеленение -1,13 млн. р.
- на канализацию и водоотведение - 6,9 млн.р.
- на капремонт жилого фонда - 5,6 млн.р.
- на капремонт и реконструкцию административных зданий города 4,63 млн.р.
- на строительство фонтана — 1,18 млн. р.
- на благоустройство городских улиц, скверов и дворов - 5,26 млн.р.
- субсидии населению - 6,05 млн.р.

РАЗВИТИЕ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исаев И.М. – соискатель каф ОСиАУ ДГУ

Развитие ипотеки в современной России связано с выходом Указа Президента РФ Б. Н. Ельцина от 28 февраля 1996 г. № 293 "О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования". В 1996 г. для решения жилищной проблемы постановлением Правительства РФ от 28 августа 1996 г. № 1010 было создано Агентство по ипотечно-

му жилищному кредитованию (АИЖК).

Агентство было учреждено в форме открытого акционерного общества, 100% акций которого принадлежало государству, т. е. для развития жилищной ипотеки в стране была выбрана двухуровневая модель финансирования жилищного строительства. При создании АИЖК предполагалось, что агентство начнет выкупать у банков-кредиторов закладные на недвижимость, но с 1997 по 2002 г. оно не выкупило ни одной закладной.

В те годы ипотека не имела шансов на развитие, так как выгодно вложить капитал позволяли операции с государственными краткосрочными облигациями (ГКО), доходность по которым составляла до 150% годовых и выше. В 1998 г. вступил в силу Федеральный закон РФ от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)", но и он не смог изменить ситуацию.

После кризиса 1998 г. к началу 2002 г. банковская система страны практически полностью восстановилась, чему немало способствовала благоприятная конъюнктура мировых цен на энергоносители и вызванный этим рост денежной массы в экономике страны. Тогда же вновь стала разворачиваться ипотека. С 2002 г. началась активная деятельность по ипотечному кредитованию созданного инвестиционным фондом "США — Россия" первого в России специализированного ипотечного коммерческого банка "Дельта Кредит", заключившего партнерские соглашения с более чем 10 российскими кредитно-финансовыми учреждениями. В 2002 г. после смены руководства активизировало свою деятельность АИЖК. Уже в 2003 г. агентство выкупило 2 тыс. закладных, а в 2004 г. ежемесячно выкупалось более тысячи закладных.

В современных российских условиях ипотечное жилищное кредитование является одним из приоритетных направлений развития финансового сектора экономики. В 2004 г. объем выданных ипотечных кредитов составил 30 млрд руб. По различным экспертным оценкам к 2010 г. рынок ипотеки в России может составить около 25 млрд долл. США, темпы годового роста рынка ипотеки — 200-300%, а согласно правительственному плану к 2010 г. намечается увеличение общероссийских объемов ипотечного кредитования до 344 млрд руб. Вместе с тем в 2004 г. было выдано лишь 40 тыс. кредитов, что в 10 раз ниже платежеспособного спроса населения. Доля ипотечного кредитования в валовом внутреннем продукте страны составляет менее 2% (в США — 55%, в Европе в среднем — 35%). При этом стоимость квадратного метра жилья в среднем по стране в 2004 г. выросла на 26%, а в Москве — на 45%. Средняя цена продаваемого жилья в России в 2005 г. со-

ставляет 20 тыс. руб. за 1 кв. м.

Социологические исследования Международной ассоциации фондов жилищного строительства и ипотечного кредитования (МАИФ) свидетельствуют, что более 80% населения страны в той или иной мере нуждаются в улучшении жилищных условий. Из общего числа желающих улучшить жилищные условия более 53% хотят участвовать в ипотечном кредитовании или приобретении жилья в рассрочку, при этом готовы оплатить первый взнос до 20% стоимости квартиры 70% опрошенных. Основная часть граждан не удовлетворена малой площадью квартиры (61%), плохой планировкой (42%), типом дома (26%), районом жительства (17%). Большая часть потенциальных участников ипотечных программ — это молодые люди в возрасте до 30 лет (20%), от 30 до 40 лет (35%).

Согласно данным переписи населения численность населения России в 2002 г. составляла 145 млн. чел., из них городское население — 106 млн. чел. Таким образом, желающих улучшить жилищные условия с помощью ипотеки около 50 млн. чел. Используя данные Росстата о средней стоимости жилищного строительства в регионах России, можно определить, что для улучшения жилищных условий населения страны потребуется построить 328 млн. кв. м жилья общей стоимостью 3267 млрд. руб. или 117 млрд. долл. США. Таким образом, основная причина недостаточного развития ипотечного движения — нехватка средств у населения.

Рассматривая механизмы ипотечного жилищного кредитования необходимо учитывать, что собственно кредитование — это мера, направленная на повышение платежеспособности потенциального покупателя жилья. Вместе с тем кредитование обеспечивает покупателя средствами, но в случае непомерно высокой платы за жилье заемщик будет не в состоянии выполнить условия договора. Поэтому вторая причина, тормозящая развитие ипотеки в России — это цена на жилую недвижимость.

За последние двадцать лет темпы жилищного строительства в России претерпели значительные изменения. После 1987 г., когда объем жилищного строительства составил 72,8 млн. кв. м, наметилась тенденция снижения темпов. В 1988 г. было введено 72,3 млн. кв. м, в 1991 г. — 49,4 млн. кв. м, в 1992 г. — 37,9 млн. кв. м. Самые низкие показатели были отмечены в 2000 г. — 30,0 млн. кв. м, после чего темпы строительства начали расти. В 2003 г. объем построенного жилья составил уже 36,3 млн. кв. м, при этом почти 47% из построенных метров — коттеджи, введенные индивидуальными застройщиками.

Несмотря на положительную динамику темпов роста жилищно-

го строительства объем ежегодно вводимого жилья не удовлетворяет ни органы государственной власти, ни потенциальных покупателей (цены на жилье растут опережающими по сравнению с ростом жилищного строительства темпами). Жилье как было недоступным, так и остается. При росте реальных доходов населения в 2004 г. на 9,3% квартиры за тот же год дорожали в среднем на 2-3% в месяц.

Возможности роста объемов жилищного строительства связаны прежде всего с индустриальным домостроением, возведением многоквартирных домов, для чего необходимо увеличение производства стройматериалов и наличие достаточного числа квалифицированных специалистов. Недостаток предложения продукции строительной отрасли, повышение цен на энергоносители и административные барьеры приводят к опережающему росту себестоимости жилья. Например, стоимость кубометра бетона при строительстве монолитных домов выросла за 2004 г. с 200-240 до 280-320 долл. США или на 36%.

Среди прочих факторов, влияющих на рост себестоимости, можно назвать плохое состояние инженерных сетей, а также недостатки законодательного регулирования деятельности застройщиков, которое пока не упрощает процедуры, связанные со строительством жилых домов. Все это позволяет сделать вывод о том, что в ближайшие годы, в случае если не будут предприняты меры по минимизации влияния вышеперечисленных негативных факторов, объем жилищного строительства стабилизируется и даже несколько снизится относительно уровня, который будет достигнут в 2006-2007 гг. До 2007 г. объемы строительства будут расти за счет инвестиционных проектов, реализация которых начата в 2003—2005 гг. Затем дальнейшее повышение себестоимости жилья, вызванное ростом цен на строительные материалы, износом инженерных коммуникаций, сокращением числа строительных площадок в городских районах с развитой инфраструктурой, приведет к сокращению числа проектов по жилищному строительству, а недостатки в системе ипотечного жилищного кредитования отодвинут решение проблемы обеспечения населения доступным жильем на более поздние сроки.

Отметим, что в настоящее время активно ведется разработка новых подходов к решению проблем нормативно-правового регулирования жилищного строительства. Так, на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится ряд законопроектов, направленных на решение на федеральном уровне вопросов законодательного внедрения новых механизмов хозяйствования в сфере ЖКХ (Закон о концессиях), упрощения процедуры получения в собственность или в долгосрочную аренду земельных участков под жи-

лищное строительство, создания условий для конкуренции в жилищной сфере. Иными словами, можно прогнозировать, что решение проблем нормативно-правового регулирования сдвинется с мертвой точки. Кроме того, рыночные основы промышленности строительных материалов рано или поздно приведут к достижению равновесия спроса и предложения на продукцию строительной отрасли.

Нерешенной останется проблема повышения платежеспособного спроса населения, которая является первоочередной при ускорении темпов жилищного строительства. Среди многих предлагаемых в настоящее время вариантов решения этой проблемы самым действенным является ипотечное жилищное кредитование населения.

К основным вопросам совершенствования жилищной ипотеки можно отнести:

- усиление роли органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления,
- повышение эффективности функционирования кредитных организаций на рынке ипотечных жилищных кредитов,
- оптимизация налогообложения участников ипотечного жилищного рынка.

АИЖК является ведущим оператором на российском рынке жилищной ипотеки. Социально-экономическое значение деятельности агентства состоит в формировании платежеспособного спроса населения на жилье и внедрении общедоверальной системы ипотечного жилищного кредитования. В 2004 году агентством было рефинансировано кредитов на сумму свыше 130 млн. долл. США, а общее количество самих кредитов составило более 10 тыс.

Основным направлением деятельности АИЖК является обеспечение ликвидности российских коммерческих банков, предоставляющих долгосрочные ипотечные жилищные кредиты населению, за счет покупки прав требований по таким кредитам на средства, привлекаемые путем размещения облигаций агентства на фондовом рынке. На 1 января 2005 г. региональная сеть представительств АИЖК охватывала 70 регионов страны, тогда как на 1 января 2004 г. — лишь 55. В 2003 г. ипотечные кредиты на вновь построенное жилье составили 3% портфеля, на жилье вторичного рынка — 97%, в 2004 г. — 7 и 93% соответственно. Агентством аккредитовано 59 региональных операторов в 56 субъектах РФ. Региональные банки составляют 85% первичных кредиторов. По стандартам АИЖК выдают ипотечные жилищные кредиты 77 организаций из 59 регионов РФ. Условия стандартного кредита АИЖК представлены в табл.

Условия АИЖК для первичных ипотечных жилищных кредитов

Процентная ставка (фиксированная)	14% в рублях
Срок кредитования	От 1 года до 27 лет
Максимальный первоначальный взнос	70% от стоимости жилья
Минимальный первоначальный взнос	30% от стоимости жилья
Ежемесячный платеж по кредиту	До 50% совокупного дохода заемщика

По итогам 2004 г. объем выкупленных закладных составил 5 018 млрд руб., более 13 000 семей из разных российских регионов воспользовались ипотечными программами для улучшения своих жилищных условий. К 2010 г. АИЖК планирует контролировать 20% ипотечного рынка России и ежегодно рефинансировать 200 тыс. кредитов на общую сумму 70 млрд руб.

Доля Москвы в общем объеме выданных ипотечных кредитов в России в 2004 г. составила 59,4% (в Московской области — 6,7%, в Санкт-Петербурге — 4,6%, в Самаре — 4,4%, в Екатеринбурге — 1,3%, в других городах — менее 1%).

В 2004 г. ипотечные кредиты также выдавались банками, работавшими по программе "Дельта Кредит", финансируемой инвестиционным фондом "США — Россия" (кредиты выдает как сам банк "Дельта Кредит", так и ряд его партнеров), а также Сбербанком РФ, Внешторгбанком и Райффайзенбанком (Австрия), хотя в данном сегменте работают 218 банков. Первенство по объемам выданных ипотечных кредитов — 70% — держат пять лидеров рынка: Сбербанк (почти 50%), "Дельта Кредит", "Райффайзенбанк Австрия", Внешторгбанк и Городской ипотечный банк. Каждый из этих банков предлагает несколько ипотечных схем — кредитование в рублях и долларах США на срок от 1 до 20 лет, с фиксированной и плавающей процентными ставками.

Объем выданных в рамках программы "Дельта Кредит" ипотечных кредитов составил на 1 января 2005 г. 2584,4 млн руб. или 92,8 млн долл. США. В настоящее время банки выдают кредиты на покупку жилья в Москве (минимальный размер кредита — 17 тыс. долл. США, максимальный — 500 тыс. долл.), Московской области и Санкт-Петербурге (от 10 тыс. долл. до 500 тыс. долл.) как на вторичном рынке, так и на рынке новостроек. Кредиты в долларах США предоставляются на срок от 10 до 15 лет в зависимости от конкретной программы кредитования. Процентная ставка при выдаче кредита на покупку готового жилья может быть фиксированной и определяться банком индивидуально для каждого заемщика в пределах от 10 до 15% годо-

вых или плавающей. Заметим, что участие в одной ипотечной программе, например в программе "Дельта Кредит", оставляет этим банкам возможность участвовать в других ипотечных программах.

Например, Сбербанк РФ кредитует на покупку и готового, и строящегося жилья по обеим программам.. Особенностью программ кредитования СБ РФ является то, что кроме залога жилой недвижимости банк дополнительно требует поручительство 2-4 физических лиц (в зависимости от суммы кредита), имеющих постоянный источник дохода. При этом если сумма кредита не превышает 25 тыс. долл. США, то залог жилья вообще не требуется, достаточно лишь поручителей.

В конце 2003 г. операции на ипотечном рынке стал проводить второй по величине активов банк России — Внешторгбанк, а весной 2004 г. к процессу ипотечного кредитования присоединилась инвестиционная компания "Тройка Диалог" (в настоящее время выдача ипотечных кредитов осуществляется через банк-партнер компании — "Русь-банк"). Кроме стандартных ипотечных программ АИЖК и "Дельта Кредит", эти банки предлагают собственные разработки, причем во многом программы этих банков схожи. Так, Внешторгбанк кредитует покупку квартиры на срок 10 лет по ставке 10,5% годовых, на 15 лет — по ставке 11% годовых и на 20 лет — по ставке 11,5% годовых (отличие программ "Тройки Диалог" заключается в отсутствии 15-летнего кредита). Кроме того, во Внешторгбанке существует возможность взять кредит в рублях по ставке 16% годовых.

Дочерняя структура австрийского банка "Райффайзенбанк Австрия" также кредитует граждан под покупку квартир на первичном и вторичном рынках в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге и по стандартным программам, и по собственным. Вот пример собственной программы ипотечного кредитования.

Кредиты выдаются в долларах США на срок от 1 до 15 лет, минимальный размер кредита — 20 тыс. долл. США. В 2004 г. банком было выдано ипотечных кредитов на приобретение жилья на общую сумму 70 млн долл. США. Процентная ставка для кредита сроком 10 лет может быть фиксированной (11—12% годовых) или плавающей. Если кредит берется на 15 лет, то фиксированная ставка по нему будет составлять 13-14% годовых. Как видно, все процентные ставки у Райффайзенбанка являются двойными — для тех, кто может официально подтвердить все свои доходы она меньше, для тех, кто подтверждает только их часть, плата за кредит на процентный пункт больше.

На рынок ипотечного жилищного кредитования все более активно внедряются корпоративные банки, основное направление дея-

тельности которых до недавнего времени заключалось в обслуживании интересов своих акционеров. Наиболее ярким примером этой тенденции служит АБ Газпромбанк. Занимая третью позицию в рейтинге Интерфакс-100. Крупнейшие российские банки. Итоги 2004 года", имея значительное число филиалов и представительств на всей территории России, обладая огромными финансовыми ресурсами, "Газпромбанк" до недавнего времени не имел сколь-нибудь четкой концепции предоставления ипотечных жилищных кредитов. Например, по итогам 2004 г. "Газпромбанк" выдал кредитов физическим лицам на 4036,6 млрд руб., что составляет всего 1,9% от общего числа кредитов небанковскому сектору.

В настоящее время ситуация с предложением ипотечных кредитов изменилась, и "Газпромбанк" разработал собственную программу ипотечного кредитования.

13 февраля 2004г. состоялось подписание соглашений о сотрудничестве АИЖК с правительством Дагестана и с администрацией Таймырского автономного округа, которые стали 57 и 58 субъектами РФ подключившимися к федеральной системе ипотечного жилищного кредитования. Подписанные соглашения предполагают массовую выдачу и рефинансирование ипотечных кредитов в этих регионах.

Технология получения кредита.

Каждый банк при определении кредитоспособности заемщика и уровня процентной ставки использует собственную методику, учитывающую кредитную историю заемщика, его платежеспособность (в последнее время некоторые банки смягчили требования к клиентам и теперь при рассмотрении заявок стали учитывать все доходы), возраст, стаж работы, наличие счета или вклада в банке-кредиторе и другие параметры. Кредит выдается по различным программам на сумму от 60 до 95% стоимости покупаемого жилья и с таким расчетом, чтобы расходы на выплату процентов и основной суммы долга не превышали 30—40% ежемесячного дохода физического лица.

Оценка кредитоспособности заемщика начинается с анализа комплекта документов, представляемых потенциальным заемщиком в банк. Пакет необходимых документов выглядит следующим образом:

1. Копия документа, удостоверяющего личность.
2. Копия свидетельства государственного пенсионного страхования.
3. Копия военного билета.
4. Копия водительского удостоверения, а в случае его отсутствия — справка о состоянии здоровья по установленной форме.
5. Копии документов, подтверждающих семейное положение.

6. Заверенная копия трудовой книжки.
7. Справка о размере доходов по форме НДФЛ-2.
8. Справки о доходах по депозитным вкладам и страховым выплатам (при наличии).
9. Копии документов, подтверждающих постоянное место жительства.

Кредитоспособность заемщика (КСЗ) определяется так:

$$КСЗ = Дчс \times T \times K,$$

где Дчс — доход чистый среднемесячный за последний год за вычетом обязательных; Т — срок кредитования, мес.;

К — корректирующий коэффициент (от 0,3 при Дчс = 500 долл. США до 0,5 при Дчс > 2 000 долларов США).

С 2005 г., согласно изменениям ст. 339 ГК РФ и ст. 10 Закона "Об ипотеке", договор об ипотеке подлежит только государственной регистрации, а обязательное нотариальное удостоверение договора не требуется (за исключением случаев, когда оно необходимо), что позволяет экономить на издержках 1,5% от суммы кредита.

Вместе с тем дополнительные расходы, хотя и не в таком количестве, как раньше, остаются. К ним относятся плата за оценку стоимости предмета залога, страхование титула собственности, жизни и трудоспособности заемщика, риска нанесения ущерба, рассмотрение заявления-анкеты клиента, определяемый индивидуально сбор за открытие и ведение ссудного счета, определение подлинности денежных купюр при первоначальном взносе, комиссия за предоставление кредита. Все вместе это составляет примерно 1—1,5% от суммы кредитового остатка.

РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН И ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**Сулейманова З.К. — студентка 1 курса Фик ИФ ДГУ
Научный руководитель — ст. преп. Абдуллаева Ш.Г.**

Направленность преобразований российской финансовой системы соответствует общемировой тенденции, формирование которой обусловлено необходимостью повышения эффективности управления в государстве путем передачи на нижние уровни власти определенных полномочий, укрепления демократических институтов государственной власти и местного самоуправления и их финансовой основы с це-

лью обеспечения потребностей населения в местных услугах и повышения качества жизни.

В свете изменения федерального законодательства возникла необходимость привести законодательство Республики Дагестан в соответствие с федеральным, урегулировав взаимоотношения органов государственной власти и республиканского бюджета с муниципальными образованиями и местными бюджетами.

В целях реализации федерального закона в конце 2004 г. был принят Закон «О местном самоуправлении в Республике Дагестан». В соответствии с этим существенно изменилась вся система органов местной власти республики – в настоящее время в Дагестане местное самоуправление осуществляется в 742 муниципальных образованиях, из них 683 – это сельские поселения.

Первым шагом в совершенствовании нормативной базы стала разработка базового закона «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях», вступившего в силу 10 июня 2005 г., который заложил правовые основы межбюджетных отношений в Республике Дагестан, определил основные условия осуществления межбюджетных трансфертов и предоставления бюджетных кредитов. Закон содержит много новых положений, конкретизирует полномочия органов государственной власти РД в бюджетном процессе.

В развитие вышеназванного закона было принято более 50 законодательных актов, в том числе бюджетных законов:

- Закон РД «О фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)» - определил методику предоставления финансовой помощи муниципальным районам и городским округам (для исполнения ими функций муниципального района)

- Закон РД «О введении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в консолидированный бюджет РД» - определил основные нормативы отчисления в местные бюджеты средств, полученных в результате уплаты налогоплательщиками, зарегистрированными на территории данного муниципального образования.

- Закон РД «О республиканском фонде компенсаций» - определил порядок финансирования отдельных государственных полномочий РД, переданных органам местного самоуправления, в частности решения вопросов социальной поддержки ветеранов труда, лиц, работавших в тылу в период ВОВ, семей, имеющих детей, а также жертв политических репрессий, реализация государственных образо-

вательных стандартов, предоставление гражданам льгот и адресных субсидий на оплату услуг ЖКХ.

- Закон РД «О Фонде муниципального развития РД» - определил порядок формирования специального бюджетного фонда, который может быть образован в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ развития социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных районов и городских округов,

- Закон РД «О порядке предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов, предоставляемых бюджетам муниципальных образований РД» - установил порядок предоставления дополнительных финансовых ресурсов муниципальным образованиям.

- Закон РД «О Фонде софинансирования социальных расходов муниципальных образований» - предусматривает создание такого фонда для долевого участия в финансовом обеспечении расходов местных бюджетов, на содействие и поддержку социально значимых мероприятий.

- Закон РД «О передаче органов местного самоуправления государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций муниципальным поселениям» - определил методику расчета финансовой помощи муниципальным поселениям за счет средств республиканского бюджета, при этом финансовая помощь предоставляется не из республиканского бюджета непосредственно, а из бюджетов муниципальных районов и городских округов.

- Закон «О республиканском фонде финансовой поддержки поселений», который установил порядок предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям. Данный закон будет осуществляться только в отношении городских округов при осуществлении ими функций муниципальных поселений, так как финансовые средства поселениям, входящим в состав муниципальных районов будут выделяться из районных фондов финансовой поддержки поселений, формируемых за счет субвенций (целевых поступлений) из республиканского бюджета РД.

Для обеспечения соблюдения бюджетного законодательства на всех уровнях бюджетной системы и единообразного бюджетного регулирования в муниципальных образованиях на территории РД Министерством финансов РД были подготовлены Модельные акты органов местного самоуправления. Эти акты охватывают все аспекты формирования и исполнения местных бюджетов, использования бюджетных средств, предоставления бюджетных услуг органами местного самоуправления и многие другие вопросы, регулирование которых

обеспечит упорядоченность и прозрачность местных бюджетов. На их базе в настоящее время каждое муниципальное образование завершает работу по принятию своих бюджетных нормативных документов.

Если раньше бюджет просчитывался на существующую сеть бюджетных учреждений, то в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» акцент сделан на предоставлении бюджетных услуг на конкретного потребителя. Создаются бюджеты муниципальных поселений, которые до этого находились на сметном финансировании. В связи с этим в составе предоставляемых нижестоящим бюджетам межбюджетных трансфертов выделены фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и фонд финансовой поддержки поселений для решения вопросов, отнесенных вышеназванным Законом к полномочиям местных органов власти.

Кроме того создается республиканский фонд компенсаций для финансирования вопросов, относящихся к полномочиям республиканских органов власти, таких как:

- обеспечение государственного стандарта общего образования,

- финансирование пособий на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,

- субсидии малообеспеченным слоям населения при оплате ими услуг ЖКХ

- льгот для отдельных категорий граждан, то есть всех тех вопросов социального характера, гарантом которых выступает государство.

Нововведения бюджетного законодательства оказали объективное влияние и на уровне местного самоуправления. Для повышения ответственности местных органов в использовании бюджетных средств и обеспечении надлежащего контроля за исполнением местных бюджетов Министерство финансов РД по поручению Правительства РД заключило с муниципальными органами всех городов и районов республики соглашения о повышении эффективности использования средств местных бюджетов, где была прописана обязанность органов муниципальных образований в первую очередь осуществлять выплату зарплаты работникам бюджетной сферы и своевременно производить иные социальные выплаты.

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства в январе 2006 г. каждому муниципальному образованию необходимо было принять свой бюджет на 2006 г. В связи с наделением Законом РД органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций по-

селениям, расположенным на их территориях, в районном бюджете должны быть определены объемы дотаций каждому поселению, рассчитанные в соответствии с методикой. Однако работа по формированию и утверждению местных бюджетов затягивается. На начало марта 2006 г. были утверждены бюджеты только двух городских округов – г. Махачкалы и г. Избербаш. Что касается поселений, то ни одно из них не открыло счета в казначействе.

Поселениям мешает такой фактор как отсутствие опыта, так как ранее они финансировались по сметам доходов и расходов. До 2006 г. регулирование межбюджетных отношений производилось от достигнутого, то есть по факту. При таком подходе не были четко определены формы оказания финансовой помощи – субвенции, дотации. Главы местных администраций занимались лоббированием своих интересов, так как действовал бюрократический принцип: «хочу – дам деньги, хочу – не дам». У муниципальных образований не было внутренних стимулов наращивать налоговый потенциал, так как в результате ему уменьшали дотации в соответствии с требованиями нового бюджетного законодательства при определении дотаций учитывается налоговый потенциал муниципального образования и индекс бюджетных расходов. Многим муниципальным образованиям точно определить эти показатели трудно, так как отсутствует муниципальная статистика.

Для эффективного обеспечения бюджетного процесса на поселенческом уровне и в соответствии с Законом РД «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в РД» Минфином РД было рекомендовано органам местного самоуправления заключить трехсторонние соглашения между муниципальным районом, поселением и Минфином, согласно которому поселения передают свои функции по формированию, исполнению и контролю за исполнением бюджетов поселений муниципальному району, а техническую реализацию этого процесса будет осуществлять Минфин. Такой подход исключает необходимость органам местного самоуправления дополнительно расходовать средства на подготовку специалистов и материально-техническое обеспечение.

Проблемным остается вопрос электронного оборота документов, который способствовал бы ускорению платежей. Поскольку пока ни в одном сельском муниципальном образовании не открыты бюджетные счета, исключается возможность перечисления им средств из районных фондов финансовой поддержки поселений. В целом неурегулированность многих организационных и технических мероприятий может стать препятствием в деле формирования и исполнения мест-

ных бюджетов.

РОЛЬ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ В РАЗВИТИИ МЕЛКИХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Арсланбекова М. – ст. 2 к. БУ ИФ ДГУ

Кошкарлов А. - обозреватель «ЭЖ»

Минсельхоз решил поддержать мелких сельхозпроизводителей. В роли кредиторов должны выступить сельские кредитные кооперативы, которым государство намерено помочь с капиталом. Сами кооператоры от подобной идеи отнюдь не в восторге.

Несмотря на полутора вековую историю, кредитная кооперация до сих пор оставалась на периферии аграрной финансовой политики. Это, впрочем, вполне логично, учитывая характер отечественного АПК, традиционно ориентированного на масштабные проекты. Однако структура отрасли за последние 10-15 лет значительно изменилась. Доля личных подсобных хозяйств (ЛПХ) в животноводстве сейчас составляет более половины производства молока и мяса. Удельный вес частного подворья и фермеров в овощеводстве еще выше – 82%, в производстве картофеля – 93.

Объединение сохи и лопаты

При этом в отличие от сельхозпредприятий фермеры и ЛПХ, как правило, не могут воспользоваться ни поддержкой государства, ни банковскими кредитами. Доля выданных им займов и субсидий ничтожна. Если в начале 90-х объем госпомощи превышал 2,5 млрд. руб., то к 1996 году он снизился почти в 20 раз.

Поэтому на селе стали появляться альтернативные кредитные институты – кредитные кооперативы, строившие свою деятельность на основе федеральных законов «О кредитных потребительских кооперативах граждан» от 07.08.91 № 117 – ФЗ и «О сельскохозяйственной кооперации» от 08.12.95 № 193 ФЗ.

Инициаторами их создания чаще всего становились крестьянские (фермерские) хозяйства, объединявшиеся в различные союзы. Кто-то воспользовался программой зарубежных фондов (TACIS, «Евразия», «Райффайзен»).

В итоге буквально за несколько лет число сельских потребительских кредитных кооперативов (СПКК) выросло в геометрической прогрессии. По подсчетам фонда развития сельской кредитной кооперации, в 1997 году в стране насчитывалось всего 17 СПКК, а в 2004-м их стало более 654. Суммарный объем собственных средств превысил 214 млн. руб., портфель выданных займов – 1,25 млрд. руб. Впрочем,

эксперты сходятся в том, что рынок недооценен. По их данным, число действующих кредитных кооперативов уже превышает 1,5 тыс., при том что в Минфине зарегистрировано 2,2 тыс.

Мал кооператив, да нужен

Тем не менее по сравнению с кредитами, ежегодно выдаваемыми российскими банками предприятиям АПК, доля кооперативов невелика. Еще более не заметной выглядит российская кооперация по сравнению с мировой системой. Например, в США, по данным Национальной ассоциации бизнеса, действует 48 тысяч кооперативных институтов включает более 50 отраслей экономики.

У СПКК масса плюсов. Скажем, большинство банковских программ кредитования сельхозпроизводителей рассчитаны либо на крупные предприятия, имеющие собственность, которая может служить в качестве залога, либо в пищепром. Открывать филиал в городке с населением 5 – 10 тыс. человек банку не выгодно. Кооператив идеально подходит для таких условий, поскольку пайщикам, знающим друг о друге, что называется, всю подноготную, гораздо легче договориться. Процент невозрата кредитов у небольших СПКК, как правило, не превышает 1 – 2%.

После того, как Сбербанк России, занимавший фактически монопольное положение на рынке с кредитования АПК, сократил свою филиальную сеть, проблема заемных средств в сельских районах стала как никогда актуальной. По оценкам экспертов, даже среди членов кооперативов неудовлетворенный спрос составляет порядка 50 – 75%. Несмотря на общую тенденцию прироста СПКК, большинство из них испытывает острую нехватку финансовых ресурсов. В структуре пассивов наибольшая доля приходится на заемные средства и сберегательные взносы пайщиков. Государственные дотации в них составляют всего 4,8%.

Скованные одним банком

Очевидно, в этом году ситуация может кардинально поменяться. Судя по принятому российским правительством национальному проекту агропромышленного комплекса, кредитным кооперативам отводится особая роль: посредством СПКК государство намерено наконец решить одну из главных проблем отрасли, оказав финансовую поддержку мелким сельхозпроизводителям.

Программа предусматривает льготное кредитование:

- ✓ *Фермеров (до 3 млн. руб.);*
- ✓ *Личных подсобных хозяйств 9 до 300 тыс. руб.).*

В этом году на субсидирование процентной ставки бюджет должен выделить 2,9 млрд. Этого хватит, чтобы покрыть 95% ставки

ЦБ. Остальные 5% придется оплачивать регионам. При этом рассчитывать на бесплатные банковские кредиты 9 до 10 млн. руб.) наравне с сельхозпроизводителями могут и кооперативы. Об этом, в частности, заявил министр сельского хозяйства Алексей Гордеев.

По его словам, данная часть проекта предусматривает, что в этом году Россельхозбанк получит 3,7 млрд. руб. для создания 600 кредитных кооперативов. Предполагается, что он будет участвовать в формировании стартового капитала СПКК, выступая в качестве ассоциированного члена. В 2007 году банк должен получить еще 5,7 млрд. В результате Минсельхоз намерен создать мощную кооперативную сеть.

Соединить несоединимое

Идея, надо сказать, достаточно здравая. Действительно, дефицит собственных средств – только одна из основных причин того, что кооперативы практически не оказывают заметного влияния на рынок кредитования АПК. Другая – в их разрозненности. Фактически каждый СПКК играет по своим правилам и не намерен поступаться ими. Кредитные ставки, источники оборотных средств, цели и уставы настолько различаются, что говорить о рынке просто не приходится. По данным правоохранительных органов, многие кооперативы вообще не регистрируются, не проводят аудиторских проверок, фактически занимаясь подпольной коммерческой деятельностью.

Прошедшая недавно конференция, организованная Советом Федерации, на котором собрались несколько тысяч участников кооперативного движения, лишний раз подтвердила то, что пока объединяться кооперативы не готовы. Попытка создать некий «центральный орган», высший совет кооперативного движения России, потерпело фиаско. Ряд ассоциаций и кооперативных союзов открыто выступили против централизации. Поэтому теперь вся надежда на то, что «цивилизовать» кооперацию удастся, централизовав управление в Россельхозбанке. Ведь РСХБ не является прямым конкурентом кредитных кооперативов.

Не нужен нам рубль бюджетный

С другой стороны, кооператоры не в восторге и от этой идеи. Ряд экспертов, в частности, высказывают опасения, что система «насаждения кооперации сверху» приведет лишь к дискредитации всего движения и созданию новой административной системы распределения государственных средств. Практика показывает – далеко не всегда это приводит к положительным результатам. Например, в 2004 году в ходе проверки соблюдения кредитных договоров, проведенной Федеральным казначейством в организации АПК Омской области,

получивших деньги через систему СПКК, было выявлено, что свыше 840 тыс. кредитных рублей использовались не по назначению.

Подобная ситуация сложилась в Белгородской области. После выхода Федерального закона

«О кредитных потребительских кооперативах граждан» региональные власти создали 196 кооперативов. Общий объем финансовой взаимопомощи составил 35,8 млн руб., при этом 72% пассивов было сформировано за субвенций из областного бюджета. Эффективной системы кооперации чиновникам построить так и не удалось. Ряд кооперативов быстро обанкротился, часть существовала лишь на бумаге. Потери бюджета составили 55 млн., руб.

По мнению гендиректора Союза некоммерческих СРО финансовой взаимопомощи

«Лига кредитных союзов» Вадима Калиничева, попытка государства «накачать» СПКК бюджетными деньгами может привести к повторению белгородского сценария, поскольку нарушается один из главных постулатов кооперативного движения. В отличие от банковских структур основной целью кооператива является не извлечение прибыли, а удовлетворение потребностей пайщиков, и в том числе финансовая взаимопомощь. Однако работать эта система будет только при условии равноправия всех участников и равной ответственности. Бюджетные деньги здесь оказываются «лишними»: ведь одно дело рассчитывать, как потратить свои кровные, и совсем другое заемные средства, которые можно просто привлечь для создания финансовой пирамиды.

Кроме того, считают кооператоры, участие Россельхозбанка в качестве члена СПКК превратит их в финансовых посредников между банком и заемщиком, а, значит, ресурсы для сельхозпроизводителей не станут дешевле и доступнее.

РОССИЯ И ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ (ВТО)

**Магомедова Р. Ст. 2 к. БУ
Науч. Рук. Исаев И.М.**

Всемирная торговая организация (ВТО) представляет собой один из наиболее крупных международных институтов, регулирующих внешнеэкономическую деятельность вообще и ее торговый сектор в частности. Членами ВТО являются более 140 стран и еще около 30 государств, включая Россию, претендуют на место в этой организации.

Большой авторитет и популярность ВТО в мировом экономическом сообществе связаны, прежде всего, с практической выгодой от

участия в деятельности в этом международном объединении. Она достигается за счет того, что подавляющее большинство стран мира- членов ВТО обеспечивают на огромном пространстве для себя и своих партнеров по организации благоприятные условия по осуществлению торговли и других, связанных с ней видов деятельности.

Теоретические обоснования преимущественно свободной международной торговли были сделаны еще классиками политической экономии, создателями теории абсолютных и относительных преимуществ А.Смитом и Д.Рикардо. Многолетний опыт сначала ГАТТ - предшественницы ВТО, а потом и деятельности самого ВТО наглядно показывают, что создание благоприятных условий для международной торговли является важным фактором экономического развития для большинства стран мира, представляющих Всемирную торговую организацию.

Формально вступление в члены ВТО доступно любому государству, способному и желающему придерживаться ряда принципов и соблюдающему заранее определенные договоренности. Пока число такого рода договоренностей не превышает двадцати. Они охватывают комплекс проблем, касающихся организации внешнеэкономической деятельности, включая не только непосредственно международную торговлю, но и инвестиции, связанные с международной торговлей, а также с таможенными тарифами и преференциями, с существованием демпинга, со степенью участия государства в ценообразовании, со страховым и банковским делом, с охраной интеллектуальной собственности и др.

Со временем количество договоренностей и составляющих их проблем имеет тенденцию к возрастанию. Это связано с тем, что периодически в практике международных экономических отношений объективно возникают новые обстоятельства, требующие корректировки прежних условий и решения проблем, возникающих в новых условиях. При этом количество договоренностей и их содержание для каждой страны, желающей вступить в ВТО, определяется индивидуально на основе результатов мониторинга национальной экономики и переговоров между страной, претендующей на членство, и Генеральным советом ВТО.

Кроме того, серьезным барьером для вступления страны в ВТО может стать и то обстоятельство, что решение о принятии новой страны в эту организацию окончательно принимает консенсусом, и любая из стран- членов ВТО обладает правом вето в случае, когда ей невыгодно участие той или иной страны-претендентки на членство в ВТО. Если учесть, что организация и формы международной торговли по-

стоянно совершенствуются, а число стран – членов ВТО ежегодно увеличивается, то становится очевидным, что вхождение в нее новых государств со временем будет все более осложняться и потребует длительных и сложных переговоров и соглашений. Так, для Болгарии из-за сложности переговоров процесс вступления затянулся на 12 лет, а для Китая этот срок составил 15 лет. Из-за отсутствия у Китая статуса страны с рыночной экономикой – условия его вступления в ВТО существенно сократили перечень преимуществ от вступления в эту организацию, которые обычно получали все страны, вступившие в нее ранее. В то же время в ходе переговоров Китай отстоял себе право в течение первых 3-х лет пребывания в ВТО самостоятельно (без учета общепринятых ВТО норм и стандартов) решать вопросы регулирования импорта товаров и услуг в страну.

Китай, Болгария и ряд других стран в ходе переговоров добились подписания не только ординарных, но и особых договоренностей по поводу предоставления им специальных условий и права особого переходного периода (для Китая – 15 лет) для адаптации в ВТО. К числу стран, которым необходим ряд особых условий для вступления и адаптации в ВТО, относится и Российская Федерация.

Россия является страной со сложной экономической системой, рыночный статус, который признан правительством США и ЕС. Свое желание присоединиться к ВТО (тогда еще ГАТТ) высказывало еще правительство СССР. Впоследствии официальное заявление о намерении вступить в эту организацию направило правительство РФ в 1995 году. С этого времени начались переговоры между Правительством РФ, с одной стороны, и Генеральным советом ВТО – с другой.

В ходе переговоров к 2000 г. Была проделана большая работа, в частности, достигнут консенсус о соответствии (в принципе) российского законодательства стандартам международной торговли. После этого начался второй этап переговорного процесса – период конкретизации условий вступления Российской Федерации в ВТО. Разнообразные требования с обеих сторон служат существенным барьером для присоединения нашей страны к этой организации. Если еще в конце XX в. ориентировочной датой вступления назывался 2003 г., то теперь, по прогнозу представителя Министерства экономического развития РФ на переговорах с ВТО, время вступления перенесено на 2007 г.

Затяжной процесс вступления России во всемирную торговую организацию объясняется многими причинами как внешнего, так и внутреннего характера. К внешним обстоятельствам все еще существующие претензии стран, входящих в ВТО, к России по поводу несовершенства и, главное, нестабильности российской налоговой и та-

моженной политики, слабости и малой эффективности российской банковской системы, а также высоких рисков из-за остающейся все еще непобедимой коррупции и разгула преступности в отдельных регионах страны. В тоже время практически все члены ВТО отмечают, что перечисленные негативные обстоятельства в последние годы имеют тенденцию к изменению в лучшую сторону.

Кроме того, по мнению многих членов ВТО, главным образом конкурентов России на мировом рынке, для достижения уровня международных стандартов ряду секторов российской экономики (например, Банковскому и страховому делу) требуется еще несколько лет. По общему мнению, необходима еще и большая работа только по окончательному приведению российского законодательства и всех правовых документов субъектов Российской Федерации в соответствие с правовыми нормами ВТО.

Требуется также определенное время для договоренностей по ряду существенных и важных для обеих сторон конкретных позиций, например, расхождений по ставкам тарифов допуска иностранцев на российский рынок, по квотам на определенные товары и услуги.

Не решен вопрос и о суммах государственных субсидий на поддержку российского аграрного сектора. В качестве претензий со стороны ВТО выдвигаются и медленные темпы переходов России на использование международных стандартов финансовой отчетности предприятиями. Наконец, одним из сложных и принципиальных для обеих сторон на переговорах остается вопрос о ценообразовании и государственном регулировании цен на энергоносители.

Руководство ВТО и особенно представители ЕС в нем в качестве неперемennого условия вступления России в ВТО на протяжении всего времени переговоров выдвигают требование о существенном ограничении государственного регулирования цен на энергетические ресурсы. Кроме того, выдвигаются требования о синхронизации внутренних и внешних цен на энергию. При этом предлагается в качестве расчетной базы для российских цен установить стоимость электроэнергии в Венгрии – стране, где цены на энергию примерно соответствуют среднеевропейским.

Такое требование имеет ярко выраженный дискриминационный характер и не соответствует духу и принципам ВТО. Оно содержит в себе прежде всего протекционистский смысл, так как лишение российских экспортеров права пользования относительно дешевой электроэнергией при производстве товаров приведет к их неконкурентоспособности как в Европе, так и на других рынках ВТО. Кроме того, переход на среднеевропейские (венгерские) цены неизбежно вызовет и

новый существенный виток инфляции в России, так как стоимость отечественной продукции в этом случае возрастет примерно на 40%.

Абсурдность такого требования состоит не только в том, что наличие в России сравнительно дешевых энергоресурсов было и есть объективное преимущество России, и оно не может зависеть от того, регулирует цены государство или нет, но и в том, что в реальности ни в Европе, ни где-либо ещё не существует так называемых среднесоюзных цен на энергию: есть лишь их ограниченное регулирование. Оно осуществляется в 10 странах ЕС, а в 6 странах этого Союза существует государственная политика на электроснабжение, что полностью исключает в них наличие какого-либо конкурентного рынка. В действительности цены на электроэнергию в Европе существенно дифференцированы. Так, если в Норвегии цена одного мегаватта-час составляет 20 евро, то в Германии, в разных её землях, она колеблется от 30 до 60 евро.

Непреемлимость этого и других условий не должна, однако, стать причиной прекращения переговоров и отказа от намерений вступления России в ВТО. Опыт других стран, например, Китая, показывает, что, с помощью переговоров и политической воли руководителей государств, возможно, преодолеть любые, даже самые непримиримые противоречия.

Реального успеха на этих переговорах можно достичь лишь при наличии у представителей России научно обоснованной программы, включающей кроме обоснования стратегии и тактики также прогноз последствий от участия России в деятельности ВТО. При этом все составляющие такой программы должны находиться в тесной взаимозависимости. Пока такого рода официальной программы у России не существует: на разных уровнях ведутся лишь работы по отдельным её фрагментам.

Одной из главных причин, препятствующих созданию такой программы, является существенное различие в подходах и оценке эффекта от вступления России в ВТО. Споры здесь ведутся по всем направлениям и на всех уровнях. Главными в дискуссиях остаются вопросы, связанные с преимуществами и негативными последствиями от вступления России в ВТО, со сроками вступления и этапностью интегрирования в эту организацию. Наконец, спорным является и вопрос об уступках со стороны России, неизбежных при вступлении в ВТО.

Что может дать России вступление в ВТО?

Назовем наиболее существенные положительные последствия такого шага.

Выход России в мировое рыночное пространство с получением права режима наибольшего благоприятствования и защиты российских экспортёров и импортёров от дискриминационных налогов и таможенных сборов; получение права свободы товарных транзитов, гарантий безопасности и страховки собственности российских предпринимателей на территории всех стран ВТО.

Переход на международные правовые нормы и стандарты, что облегчит проведение правовых и таможенных процедур, в том числе урегулирование хозяйственных и торговых споров.

Укрепление не только экономического, но и социально-политического сотрудничества со странами-партнёрами по ВТО.

Рост объёмов экспорта и поступлений от него.

Увеличение валютных резервов.

Повышение роли рынка в регулировании внутренних хозяйственных отношений и, как следствие, снижение уровня бюрократизации и коррупции.

Усиление конкуренции на внутреннем рынке, повышение качества российских товаров и снижение внутренних цен.

Увеличение объёмов иностранных инвестиций и обусловленный этим в перспективе рост занятости, экономический бум, рост ВВП и рост реальных доходов населения.

Прямое участие России в механизме разрешения хозяйственных споров и открывающиеся за счет этого возможности для защиты отечественных производителей.

Получение реальной возможности для защиты прав интеллектуальной собственности российских граждан за рубежом. Кроме того, несомненно, что вступление в ВТО помимо положительных результатов экономического свойства будет способствовать и росту политического авторитета России в мировом сообществе.

Достижение положительных результатов от вступления России в ВТО неоднозначно во времени и пространстве. Большая часть из них может быть реально достигнута в средне- и долгосрочный периоды. В краткосрочном периоде, который фактически занимает большую часть переходного периода вступления в ВТО, преимущества могут реально получить лишь предприятия и регионы, уже сейчас экспортирующие свою продукцию. Однако и этот случай может наступить только при условии, что ВТО откажется или существенно изменит свои дискриминационные требования, связанные с расчётными ценами на российскую электроэнергетику. Поэтому именно российские экспортеры, представленные, прежде всего предприятиями размещены, являются активными сторонниками вступления России в члены ВТО. По их рас-

четам, расширение экспортных рынков и защита российских поставщиков от антидемпинговых мер, что станет возможным после получения Россией статуса члена ВТО, позволит сразу ежегодно увеличивать ВВП России на 1,8 млрд. долл. США.

Вместе с тем, по мнению противников форсированного вступления России в ВТО, в краткосрочном периоде потери российской экономики будут очень существенными и могут значительно перекрывать все то положительное, что способно принести это вступление в данном периоде. Мало оптимизма у противников вступления России в эту организацию и относительно средне- и даже долгосрочного периодов. Однако опыт вступления и практики функционирования в рамках ВТО практически всех стран не подтверждает столь пессимистических прогнозов.

Действительно, потери от вступления и пребывания в ВТО неизбежны. Если учесть, что вступление России в эту организацию отодвинуто еще на несколько лет (до 2007), за которые в экономике и политике, как в России, так и в ВТО, да и в мире в целом будут происходить определенные изменения, то установить и рассчитать с точностью все потери практически невозможно. Можно лишь выделить среди них наиболее общие и значимые. При этом представляется целесообразным дифференцированием их по временным отрезкам.

Так, в краткосрочном периоде из-за снижения ввозных тарифных пошлин можно ожидать увеличения объема импорта и, как следствие, падение объемов производства и уровня занятости в отраслях, производящих неконкурентоспособную продукцию, особенно в регионах, где такие отрасли размещены. Общим результатом от преобразований этого периода могут явиться уменьшение поступлений в бюджеты всех уровней и определенная социальная напряженность.

Следствием реализации мер, начатых в краткосрочном периоде, в среднесрочном должна явиться (а в долгосрочном продолжиться) серьезная структурная перестройка российской экономики. С ее помощью Россия сможет более четко, чем ранее, определить свою нишу в международной экономической специализации. Несомненно, что подобные преобразования потребуют больших затрат, а следовательно, могут обусловить потери в доходах населения и даже снижения уровня жизни.

Определенный урон для России может иметь место и в отношениях, связанных с ее прежними союзными обязательствами. Например, с партнерами по СНГ или по ЕВРАЗЭС. Каждая из стран, входящих в состав этих объединений, вправе самостоятельно принимать решение о вступлении в ВТО. Однако, как известно, в ВТО не существует еди-

ных для всех стран стандартов (например, таможенных пошлин). Поэтому вступление отдельных стран Союза или Содружества в ВТО на разных условиях может создать неравные условия осуществления хозяйственной деятельности в рамках, например, ЕВРАЗЭС, и, как следствие, возникает возможность получения преимуществ одним союзным государством за счет других. Это обстоятельство служит еще одним серьезным препятствием для вступления в ВТО как России, так и ее партнеров по СНГ и ЕВРАЗЭС. Для устранения такого барьера требуется большая работа по координации и консолидации действий государств-членов указанных объединений.

Таким образом, можно утверждать, что существенные потери и проблемы негативного свойства вступления в ВТО объективно неизбежно и достаточно велики. Однако нельзя забывать и о значительных, а потому заманчивых положительных последствиях от вступления в ВТО.

Неоднозначность последствий от вступления России в ВТО доказывает, что необходимы тщательный анализ и учет всех сторон проблемы вступления в ВТО. Требуется и широкая информация о результатах такой работы, которые должны стать основой национальной программы поэтапного вхождения и адаптации России в ВТО. Такая общероссийская программа должна явиться базой для разработки конкретных мероприятий, связанных с вступлением в ВТО всех заинтересованных субъектов Федерации. Общим итогом всего этого должна стать выработка направлений социально-экономического развития и определение размеров эффекта от каждого из мероприятий, связанных с вступлением в ВТО. Подобная работа уже ведется в последние годы на всех уровнях.

Итак, эффект от вступления России в ВТО зависит от рациональных действий во всех звеньях национальной экономики и от обоснованности и твердости позиций представителей государства на переговорах с ВТО. При этом необходимо учитывать, что для современного мира, частью которого является Россия, глобализация представляет собой объективный процесс, что Всемирная торговая организация - один из институтов современного глобального мира. Поэтому исходя из реальностей сегодня уже неправомерно ставить вопрос о том, вступать или не вступать в ВТО. Вопрос должен стоять в другой плоскости: как рациональней осуществить такое вступление.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АКЦИЗНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Рамазанов М. – студент 5 курса Фик ИФ ДГУ
Научный руководитель – Сулейманова А.М.

Переход государства от плановой экономики к рыночной обусловил необходимость выбора оптимальной системы налогообложения, которая позволила бы, во-первых, наиболее эффективно реализовать все экономические преимущества рыночной экономики, во-вторых, минимизировать действие присущих ей отрицательных факторов.

Следует отметить, что если в экономически развитых странах при формировании налоговых систем приоритет отдается прямым налогам, то в налоговых системах стран с переходной экономикой, к которым в настоящее время относится Россия, одним из наиболее стабильных источников налоговых поступлений в бюджет, формирующих значительную долю его доходной части, являются косвенные налоги, в том числе акцизы.

Поскольку налогообложение акцизом применяется в отношении товаров широкого потребления, уровень и стабильность его поступлений в бюджетную систему страны находится в прямой зависимости от потребительского спроса на те или иные подакцизные товары.

Эффективной можно считать такую систему акцизного налогообложения, которая позволяет:

- свести затраты на администрирование до оптимальных размеров;
- обеспечивать налоговые поступления, достаточные не только для покрытия указанных затрат, но и для формирования стабильного, с тенденцией к росту источника пополнения доходной части бюджета;
- поддерживать потребительский спрос на уровне, гарантирующем выполнение плановых заданий по налоговым поступлениям.

Как и большинство налогов, акцизы обладают 2-мя основными функциями: фискальной и регулирующей. В большинстве развитых стран регулирующая функция акцизов является главенствующей, так основной упор при налогообложении делается на налоги с дохода, что объясняется их большей социальной справедливостью. Косвенные налоги, к которым относятся акцизы, имеют регрессивный характер и поэтому их широкое применение считается нецелесообразным.

Оценка значимости табачных изделий для их основного потребителя — населения — весьма неоднозначна.

С одной стороны, в связи с тем, что основными критериями отнесения товаров к подакцизным являются ограничение потребления вредной для здоровья продукции и перераспределение доходов населения в сторону высокооплачиваемых слоев, круг товаров, включен-

ных в перечень подакцизных, четко определен и строго ограничен. Из него исключены товары первой необходимости, обладающие социальной значимостью.

С другой стороны, в стране с невысоким уровнем благосостояния для той части населения, которой какие-либо иные виды «земных благ» не-доступны в силу их высокой стоимости, табачная продукция, в частности сигареты, представляется товаром первой необходимости.

Налогообложение сигарет акцизами приводит к увеличению их стоимости, что в какой-то степени снижает потребление того или иного наименования. Процентное изменение спроса на определенный товар в связи с процентным изменением цен на него называют ценовой эластичностью спроса. При высокой ценовой эластичности спроса потребитель перестает покупать более дорогие сигареты быстрее, чем при низкой, которой можно достичь лишь в результате оптимальной и мягкой корректировки ставок акциза. Такая корректировка возможна только при осуществлении постоянного мониторинга развития рынка.

Корректировка адвалорных или смешанных (комбинированных) ставок акциза приводит к различному увеличению цен на разные марки сигарет. Соответственно, чем больше разница в ценах, тем больше вероятность того, что потребитель будет покупать сигареты более дешевых марок. При этом формирование цен на табачные изделия находится вне государственного влияния, их рост не поддается ни действенному контролю, ни реальному прогнозированию.

В условиях применения специфической системы акцизного налогообложения, когда цены на сигареты всех марок (например, с фильтром) увеличиваются на одинаковую сумму, а разница в цене по отдельным маркам остается без изменений, просчитать рост цен и проанализировать его последствия при той или иной корректировке ставок акциза не представляет труда.

Таким образом, специфическая ставка акциза на сигареты благодаря возможности точно оценить и спрогнозировать экономические последствия ее корректировки позволяет не допускать роста ценовой эластичности до уровня, при котором происходит резкое падение потребительского спроса и, как следствие, снижение налоговых поступлений акциза в бюджет.

При применении комбинированной системы акцизного налогообложения необходимый разброс в ценах достигается только при очень высоком уровне адвалорной (стоимостной) составляющей, что в свою очередь еще больше увеличивает стоимость сигарет дорогих марок и делает их практически недоступными для основной части населения.

В связи с этим представляется наиболее целесообразным установление на табачные изделия специфических ставок акциза (в том числе на сигареты без фильтра и папиросы — пониженной) и контролировать налогообложение этих табачных изделий в совокупности. В случае опережающего роста объемов реализации сигарет без фильтра разницу в размерах ставок акцизов можно сократить, повысив нижний и одновременно понизив верхний их пределы, сохранив тем самым объемы налоговых поступлений акциза в бюджет на запланированном уровне.

Очевидно, что экономическая сущность каждого конкретного акциза зависит от объекта обложения. Уникальным объектом исследования в этом плане выступает алкоголь.

Акцизы по алкогольной продукции в основном поступают в бюджеты субъектов Федерации, а в федеральный бюджет поступают акцизы только по спирту этиловому. Проверка Счетной палатой того, как реализуется введенный с 2003 года механизм уплаты акциза с акцизных складов обнаружила много проблем. Например, акциз не уплачивается при передаче продукции с одного акцизного склада на другой. Такой порядок, как выяснилось, создает схему уклонения от уплаты налога. Известен случай, когда одна и та же партия водки в течение 10 месяцев курсировала между разными акцизными складами, естественно без уплаты акциза. И за это никакой ответственности не предусмотрено.

Другая проблема: сегодня почти половину объема реализуемой водки составляет нелегальная продукция, которая естественно, она производится на тех же мощностях, что и легальная. Но с такой «левой» водки акциз не уплачивается. По нашему мнению решить эту проблему на местах вряд ли удастся, поэтому можно сомневаться в верности практики зачисления акциза в бюджеты субъектов Федерации.

Необходимо монополизировать производство спирта этилового. Это не потребует больших усилий от государства. Речь не идет о национализации, заводы можно просто выкупить. При этом число налогоплательщиков резко сократится и ситуация постепенно нормализуется. Конечно, неизбежно жесточайшее сопротивление изменению действующего порядка, так как масштаб нелегального оборота: 50 млрд руб. акцизов, около 2 млрд долл. в год дохода. Естественно, в эту сферу вовлечены не только производители, но частично и государственные служащие.

Неумеренная политика государства в направлении уменьшения производства и потребления алкоголя может привести к неоднознач-

ным последствиям. В то же время акцизное налогообложение алкоголя считается единственным действенным методом снижения его производства. Именно поэтому при обложении алкоголя наиболее правильным, скорее всего, будет принцип «справедливости». Также нужно принять во внимание, что часть регионов в РФ в значительной мере зависит от производства алкогольной продукции, и необоснованное повышение этих налогов может привести к экономическому кризису в этих регионах.

Обложение акцизами легковых автомобилей носит исключительно фискальный характер и в условиях РФ оправдано по той простой причине, что легковые автомобили с объемом двигателя больше 2500 кубических сантиметров практически полностью производятся за пределами РФ, и, следовательно, эта мера имеет протекционистское воздействие, как и определено в законе «Об акцизах»: «Ставки акцизов по подакцизным товарам ввозимым на территорию РФ, устанавливаются с учетом обеспечения защиты отечественного производителя и потребителя и сохранения конкурентоспособности отечественных товаров...» Кроме того, автомобили с двигателем такой мощности можно причислить к предметам роскоши, поэтому данный налог в некоторой мере уменьшает регрессивность акцизного налогообложения в целом.

Следующая значительная группа акцизов, имеющая свою специфику – акцизы на минеральное сырье, т.е. акцизы на нефть и газ. Данные налоги служат для изъятия сверхдоходов с месторождений с лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками. Поскольку недра объективно являются общенациональным достоянием, поэтому взимание дополнительных налогов, забирающих сверхприбыль добывающих предприятий, выглядит справедливой платой обществу. Природные богатства не могут быть собственностью какого-либо предприятия, частного лица, или группы лиц – акционеров, они являются национальным достоянием.

Тем не менее, по мнению экспертов в данной области акцизы на нефть и газ должны быть отменены как несоответствующие по своему экономическому содержанию возложенным на них задачам. «В первую очередь, необходимо отменить акциз на нефть, как наиболее фискальный налог, который не выполняет свою основную функцию – справедливого изъятия сверхдоходов с месторождений с лучшими ха-

рактеристиками».⁸⁷

На данный момент акцизы на нефть дифференцированы в зависимости от добывающих их организаций. Обоснованность той или иной акцизной ставки вызывает сомнения, поскольку методика определения дифференцированных ставок недостаточно проработана. Вместо того, чтобы поощрять наиболее экономически эффективные предприятия, данная методика стремится уравнивать предприятия. Налог на дополнительные доходы от добычи углеводородов представляется более последовательным, нежели чем акциз в данной области. Акциз на газ не дифференцирован по месторождениям вообще, поскольку практически единственным предприятием, занимающимся его добычей, является Газпром.

В целом, разработка целостной системы налогообложения, позволяющей изымать горную ренту как незаработанную часть прибыли далека от завершения.

Предложения по акцизам на нефтепродукты сводятся к следующему;

- к установлению на данный вид подакцизных товаров небольшой налоговой ставки (может быть, на уровне ставок для низкооктанового бензина). Конечно, макроэкономические последствия такого шага должны быть просчитаны;
- к введению механизма уплаты акцизов по прямогонному бензину с возмещением налогоплательщикам, приобретающим его в качестве сырья, суммы уплаченного акциза из бюджета. Негативный опыт функционирования подобного механизма в отношении технического спирта, используемого при производстве различных видов продукции, был в 1990-х гг.

Так же существуют предложения о том, что нужно вернуться к старой системе взимания акцизов, т.е. оставить налогоплательщиками только производителей, ввести систему официальной отчетности о потреблении бензина на соответствующих территориях.⁸⁸ В случае если останется действующая система, необходимо будет устранить характерные недостатки, в частности ввести ставки по прямогонному бензину и техническим бензинам, которые вырабатываются в соответствии с техническими условиями.

Предложение об установлении ставки акциза на прямогонный

⁸⁷ И.Н. Габдрахманов, нефтяная компания «Лукойл», Нефтяным месторождениям должна помочь гибкая налоговая система //Финансы. 1998. №7, стр. 27

⁸⁸ Пансков В.Г. Налоговая политика и практика, 2005, №5

бензин и на все бензиновые фракции поддерживается также и Управлением косвенных налогов ФНС РФ.

В то же время, в условиях, когда акцизы по нефтепродуктам не являются источником финансирования региональных бюджетов, целесообразно рассмотреть вопрос о возврате к порядку налогообложения, действовавшему до 2003 года (т.е. к взиманию акцизов с производителей нефтепродуктов). Одновременно можно было бы подумать о введении единого налога на вмененный доход в отношении такого вида деятельности, как розничная реализация нефтепродуктов.

Опыт промышленно развитых зарубежных стран во взимании акцизов показывает, что в настоящее время политика ЕС и США в сфере транспорта направлена на решение двух главных задач.

Во-первых, обложение топлива налогами должно быть достаточным для покрытия издержек на поддержание исправного состояния автомобильных дорог и их строительство. Например, исходя из рассчитанной потребности в финансировании дорожного хозяйства, акциз на бензин в США составляет 10-11 центов за 1 л.

Во-вторых, налогообложение топлива должно сбалансировать все расходы в сфере транспорта. Однако во многих странах от уплаты налогов на топливо освобождается железнодорожный и общественный транспорт.

В таких нефтедобывающих странах, как Норвегия и Великобритания, установлены высокие налоги на топливо не только в целях финансирования дорожного хозяйства, но и в целях осуществления социальных задач, а также поощрения использования экологически чистых видов топлива. В России же, наоборот, на бензин с октановым числом до «80» включительно ставка акциза составляет 2657 руб. за 1 т, более «80» — 3629 руб. за 1 т.

Следует отметить, что по сравнению с Россией в странах ЕС доля налогов в стоимости топлива занимает значительный удельный вес: в России удельный вес акцизов в розничной цене бензина составляет примерно 19—20%, а с учетом НДС — 23—24%; в Великобритании — до 50% (75—80% — общая налоговая составляющая).

Несмотря на то, что доля налогов в стоимости бензина в России находится на самом низком уровне не только по сравнению с нефтедобывающими странами, но и по сравнению со странами - импортерами топлива, цены на бензин у нас постепенно приближаются к мировым.

Поэтому на наш взгляд вполне обоснованны мнения об отказе от действующей системы взимания акцизов и возможны следующие предложения:

- 1) кардинально изменить подход к установлению ставок акцизов

на нефтепродукты, учитывая их влияние на экологию, по принципу: выше качество - ниже ставка;

2) принять антимонопольные меры и меры государственного регулирования в сфере торговли нефтепродуктами;

3) предоставлять экспортные пошлины в целях привлечения инвестиций в отечественную нефтепереработку для улучшения качества производимого топлива, соответствующего мировым экологическим стандартам.

Акцизы выступают одними из немногих рычагов воздействия государства на экономические процессы, имеющие место в обществе. Совершенствование налогообложения в сфере акцизов является одним из важнейших условий улучшения экономической ситуации, пополнения федерального и региональных бюджетов.

Совершенствование бюджетных технологий казначейства как инструмента управления межбюджетными отношениями России

Омаров М.А. – гл. казначей отдела доходов ОФК по г. Избербаш

К перспективным вопросам совершенствования бюджетных технологий можно отнести положение, когда казначейство будет выступать в сфере денежного обращения не только как кассир, но и как банк, имеющий самостоятельные кредитные ресурсы и покрывающий за счёт них и за счёт ссуд как временные кассовые разрывы, так и расходы бюджета, недофинансированные в результате превышения дефицита бюджета.

Серьёзным продвижением вперёд в совершенствовании бюджетных технологий стало Федеральная целевая программа развития органов федерального казначейства на 2000-2004 годы (Программа), выделяющая три основных направления:

1. Разработку нормативно-методических документов, описывающих новые технологии управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами.

2. Опытное внедрение разработанных технологий.

3. Полномасштабное внедрение прогрессивных технологий в деятельность органов федерального казначейства.

В программе развития бюджетного федерализма однозначно была поставлена задача до 2005 года перевести бюджеты всех уровней на казначейскую систему исполнения бюджета⁸⁹ как качественно новой технологии исполнения бюджета, которая успешно выполняется по сей день. Причиной тому является Бюджетное послание Президента

⁸⁹ Финансы № 8 2004 стр. 33-34.

Российской Федерации Федеральному Собранию « О бюджетной политике 2004 году». В нем написано: «Необходимо принять меры по максимальному сосредоточению всех средств бюджетной системы в учреждениях Банка России.

Практически это реализуемо посредством проведения операций в рамках исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов через систему федерального казначейства»⁹⁰.

К числу новых казначейских бюджетных технологий мы можем отнести:

1. Доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств и уточнение смет расходов распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений.

2. Доведение до распорядителей и получателей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

3. Регистрация принятых бюджетополучателями бюджетных обязательств

4. Подтверждение оплаты бюджетных обязательств Ответственным этапом в технологии казначейского исполнения бюджета, на наш взгляд, станет подтверждение, контроль исполнения и оплата подтвержденных бюджетных обязательств, суть её заключается в следующем. Обслуживание лицевых счетов бюджетополучателей и контроль за использованием средств федерального бюджета осуществляется ОФК. В отделениях поступившие от бюджетополучателей документы, подтверждающие исполнение обязательств их контрагентами, регистрируются и учитываются. На основании подтверждающих документов готовятся платежные документы для осуществления платежа с соответствующего счета к единому счету, открытого УФК. При недостатке средств на указанном счете производится подкрепление технического счета с единого счета казначейства.

Управления осуществляют прием платежных документов, учет на лицевых счетах, открытых каждому отделению и их фактическую оплату. Информация о подтвержденных бюджетных обязательствах доводится до вышестоящих органов и до соответствующих распорядителей бюджетных ассигнований.

Всё, о чём шла речь выше, ведёт к тому, что важнейшим элементом современных бюджетных технологий и их основой станет, так называемая, «информационная технология».

Разделяя мнение о том, что «требования, предъявляемые к казначейской системе исполнения федерального бюджета, вытекают

⁹⁰ Финансы № 7 2003 г. стр. 3-6

из стремления вывести её на уровень аналогичных систем передовых стран мира при помощи технических средств и сделать системой, которая позволяла бы исполнительным органам государственной власти в любой момент получать неискажённую информацию о состоянии доходной и расходной частей бюджета и выработать на основе этой информации оптимальные и эффективные управленческие решения»⁹¹ мы полагаем, что именно это направление в деятельности органов федерального казначейства станет приоритетным.

Это важно ещё и потому, что деятельность органов Федерального казначейства связана со всеми финансовыми потоками, относящимися к государственным и муниципальным финансам, что требует оперативности и чёткости исполнения операций.

Многообразие и сложность решаемых органами федерального казначейства задач обусловили необходимости комплексного использования в работе современных информационных технологий, позволяющих обеспечить эффективную реализацию механизмов казначейского исполнения бюджетов.

Внедрение в казначейские процессы современных информационных технологий направлено на достижение следующих результатов:

- полный и обособленный учет государственных бюджетный и внебюджетных средств;
- эффективный контроль полнотой своевременностью зачисления платежей в доход бюджетов, а также целевым характером расходов;
- эффективное управление государственными бюджетными средствами на едином счете федерального казначейства.

Единая информационная, телекоммуникационная система органов федерального казначейства, проектируется таким образом, чтобы позволить:

- контролировать исполнение (федерального бюджета и обязательств Правительства;
- предоставлять Правительству всестороннюю, точную и своевременную информацию по финансовому состоянию главных распорядителей средств федерального бюджета;
- расширить существующий набор функций в соответствии с современными требованиями; расширить круг решаемых за-

⁹¹ Маслеников Г.Б. Сбор, обработка и передача сведений о казначейском исполнении федерального бюджета на территории субъекта РФ / Федерации - 1998. - № 2 - с. 177.

дач, включая обслуживание органами федерального казначейства кассового исполнения бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов внебюджетных средств;

- - поддерживать все функции и процедуры, выполняемые органами федерального казначейства;
- - регистрировать и обрабатывать все операции федерального бюджета и включать консолидированные данные из других бюджетов Российской Федерации в возможно короткое время;
- регистрировать все необходимые этапы процессов прохождения обязательств, платежей денежных поступлений и обеспечивать подготовку отчетов по всем ключевым показателям;
- включать контроль любых конкретных показателей;
- составлять стандартные ежемесячные отчеты и обеспечивать необходимую систему запроса;
- обеспечивать сверку учетных данных казначейской системы с данными учреждений банка совместимым форматам;
- обеспечивать основу для составления федерального и консолидированного государственного бюджета.

В системе предусматривается наличие всех необходимых возможностей для:

- ✓ регистрации ассигнований, установленных Государственной Думой и включенных в сводную бюджетную роспись, как на первоначальной, так и на уточненной основе в процессе исполнения бюджета;
- ✓ регистрации лимитов бюджетных обязательств принятие обязательств и осуществление затрат, выдаваемых главными распорядителями, распорядителям средств федерального бюджета, подведомственным! Им получателями средств федерального бюджета;
- ✓ регистрации принятых обязательств и платежей осуществленных получателями бюджетных средств, территориальных органах федерального казначейства
- ✓ регистрации налогов, сборов и других обязательных платежей, собранных и перечисленных кредитными организациями органам федерального казначейства, также их распределение между бюджетами, на ежедневной основе;
- ✓ формирования соответствующих отчетов по бухгалтерскому учету по зарегистрированным операциям исполнения

бюджета для управления наличностью пределах имеющихся средств бюджета;

- ✓ обеспечения ведения сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета.

Такая автоматизированная система должна соответствовать требованиям по обеспечению защиты информации, определенным в соответствующих законодательных актах и других нормативных документах. Предполагается, что в рамках этой системы Счетная Палата Российской Федерации получит инструмент для наблюдения за исполнением федерального бюджета будет иметь соответствующий доступ к данным операций по исполнению бюджета, что позволит ей упростить осуществление аудиторских функций.

Казначейству предстоит пройти сложный путь реформ. И успех интенсивного развития системы во многом зависит от того, как в этот период будут решаться социальные проблемы.

Федеральное казначейство — это, прежде всего социальная система. В органах федерального казначейства переплетаются и уживаются интересы личностей и групп, установленные правила и неформальные отношения, дисциплина и поистине народное творчество.

У казначейства есть не только своё предназначение, у него есть своя культура, богатая история, свой имидж. Казначейство будет развиваться, так как оно имеет обоснованную стратегию, но эффективность этого поступательного движения будет прямо зависеть людей, специальность которых — казначеи.

Комплексная автоматизация их профессиональной деятельности, качественное снижение объема рутинных операций, концентрация интеллектуального потенциала специалистов на аналитической работе — важный фактор успеха модернизации казначейской системы Российской Федерации.

В заключение необходимо отметить, что реализация всех преимуществ технологии ЕСБ с сохранением всех плюсов управленческого подхода диктует ряд обязательных требований к единству технологических и технических процедур и четкого регламента взаимодействия между органом, организующим исполнение бюджета, и органами федерального казначейства. Сам же процесс перевода региональных и местных бюджетов на кассовое обслуживание в органы федерального казначейства стимулирует построение истинно казначейских

систем обслуживания исполнения всех бюджетов РФ в кратчайшие сроки.^{92 4}

Таким образом, основным инструментом, обеспечивающим экономическую безопасность государства на уровне технологий исполнения бюджета, выступает федеральное казначейство.

Представляя собой центральную часть системы государственно-

го финансового управления, оно должно совершенствовать систему управления расходами в бюджетной сфере, расширяя спектр своего контроля за госрасходами.

Таким образом, комплексное развитие органов федерального казначейства, является одной из приоритетных задач государственной бюджетной политики. Данная задача должна решаться с применением современных методов бизнес - инжиниринга, которые представляют собой четко сформулированную методологию проведения всего цикла работ по совершенствованию казначейской системы: от формирования стратегических целей федерального казначейства, подробнейшей спецификации требований к единой информационной, телекоммуникационной системе, до завершения её разработки и полномасштабного внедрения.

Эффективное использование казначейством данных подходов в значительной степени определяет результат всех структурных реформ.⁹³

Развитие бюджетного федерализма требует значительных изменений и перестройки в работе органов федерального казначейства.⁹⁴

Происходящие и ожидаемые изменения в межбюджетных отношениях должны привести к увеличению собственных и закреплённых налоговых и неналоговых доходов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Будет возрастать и возрастает самостоятельность при исполнении расходной части этих бюджетов. Это, в свою очередь, повлечёт расширение применения казначейских технологий при управлении территориальными финансами.

Рассматривая проблемы развития системы казначейского исполнения бюджетов в Российской Федерации, Т.Г.Нестеренко, полагает, что можно «на основе современных информационных технологий

⁹² Нестеренко Т.Г. Технология единого счета бюджета : необходимость и преимуществ. //Финансы №5, 2004. -С. 7-10.

⁹³ Финансы. № 4, 2002 С. 21-23.

⁹⁴ Хурсевич С.Н. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит//Финансы, 1996, № 4.с 18-21.

обеспечить полный учёт государственных бюджетных и внебюджетных средств, жестко контролировать процесс исполнения федерального бюджета, эффективно управлять его средствами».⁹⁵

Необходимость совершенствования работы Казначейства РФ была неоднократно подтверждена практикой работы его на протяжении последних лет, позволяющей утверждать, что без сбалансированной финансовой, материальной, кадровой и законодательной поддержки со стороны государства невозможно создать систему Федерального казначейства, способную в полной мере стоять на страже интересов РФ.

При этом затраты на реализацию этих задач будут полностью перекрыты прямой финансовой, а также немалой политической выгодой от функционирования Федерального казначейства. Считается, что для облегчения финансового бремени, возможно, привлечение на эти цели кредитов МВФ и Мирового банка.

Решение столь масштабной задачи будет поэтапным, при этом в первоочередном порядке следует решить такие задачи как:

- переход к ежедневному отражению операций по исполнению бюджета в Главной книге;
- обеспечение полноценного функционирования ЕСФК;
- организация ведения регистра учета обязательств бюджетополучателей.

Заслуживает внимание и позиция специалистов, высказывающих предложение о создании единой системы казначейских органов. Как отмечает Т.Нестеренко: «Это ни в коей мере не ущемило бы право принятия решений региональными и муниципальными финансовыми органами, но исключило бы конфликт интересов, который неизбежен, когда один и тот же орган власти и принимает решение, и исполняет его, и контролирует исполнение».

При этом нам представляется, что создание такой системы должно базироваться на необходимом правовом фундаменте. В тоже время мы понимаем, что при таком направлении развития казначейства не обеспечивается конфликт интересов, который является необходимым условием прогресса и эффективности.

Нельзя допускать конфликта отношений, а это при предлагаемом развитии Федерального казначейства возможно. Не следует идти путём объединения финансовых органов всех уровней бюджетной си-

⁹⁵ Нестеренко Т.Г. Завершается создание казначейской системе // Финансы. - 1998. - № 12. - с.5.

стемы и по причине образующейся при этом замкнутости органов управления финансами государства. «Замкнутая система - дело очень опасное в любой области. Это уже у нас было и ни к чему хорошему не приводило».⁹⁶

Развитие бюджетного федерализма требует значительных изменений и перестройки в работе органов федерального казначейства. Будет возрастать и возрастает самостоятельность при исполнении расходной части этих бюджетов. Это, в свою очередь, повлечёт расширение применения казначейских технологий при управлении территориальными финансами. Нам представляется наиболее аргументированным вывод О. Бетина о зависимости практического воплощения идей бюджетного федерализма от перспективных задач казначейской системы.

В своей статье он пишет: «...можно предположить, что функции казначейства будут и впредь расширяться. Произойдёт поэтапный переход в новое состояние - казначейство станет полностью интегрированной системой управления государственными финансами. Вероятно, что наряду с выполнением нынешних задач органы казначейства будут осуществлять среднесрочное планирование расходов, прогнозирование эффективности проектов и программ, финансовый аудит и оценку эффективности вложения средств, а также предоставлять государственным органам данные о результатах выполнения программ»⁹⁷.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод, что основными направлениями развития федерального казначейства в условиях бюджетной реформы, на наш взгляд, могли бы быть:

- завершение перехода к казначейской системе кассового исполнения федерального бюджета и бюджетов других уровней, включая распорядителей бюджетными средствами и бюджетополучателей всех министерств и ведомств;
- организация комплексного контроля за бюджетными и внебюджетными средствами бюджетных организаций федерального уровня со стороны органов федерального казначейства;
- поэтапный перевод кассового исполнения федеральных государственных внебюджетных фондов через систему органов федерального казначейства;
- перевод в органы федерального казначейства счетов таможен-

⁹⁶ Федеральное казначейство: пять лет работы // Финансы. -1998.-№3.-с.6.

⁹⁷ Бетин О. Бюджетный федерализм и казначейская система - неотъемлемые составляющие государственной политики // Федерализм. -1998. - №2. - с. 175-176

ных органов и счетов по учёту налогов и платежей, уплачиваемых в доход федерального бюджета в иностранной валюте, открытых налоговым органам;

- применение эффективных бюджетных технологий, основанных на комплексной программе автоматизации и информатизации;
- постепенное наделение органов федерального казначейства функциями методологического центра казначейской системе исполнения всех видов бюджетов и методологического центра по формированию сводного финансового баланса соответствующих территорий.

Как самую далёкую перспективу мы рассматриваем возможность придания органам федерального казначейства статуса кредитного учреждения.

«КОММЕРЧЕСКИЙ ПОДКУП И ХРАНЕНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЙ ОТ СМЕЖНЫХ СОСТАВОВ».

Маликова М. – ст-ка 3 курса

Ст. 204 УК РФ установлена ответственность за незаконную передачу лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, равно за незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

При истолковании этого признака, следует обратиться к постановлению Пленума Верховного суда от 10 февраля 2000г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе».

В этом постановлении разъясняется, что выгодной имущественного характера следует считать услуги, оказываемые безвозмездно, предоставление санаторных и туристических путевок, проездных билетов, производство ремонтных, реставрационных, строительных и других работ.

В нынешних условиях это может быть также занижение стоимости передаваемого имущества приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами и тому подобные выгоды и услуги.

Непосредственным объектом незаконной передачи и незаконного получения предмета коммерческого подкупа является нормальная деятельность (интересы службы) коммерческих и иных ор-

ганизаций, не относящихся к государственным органам, органам местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждениям.

Непосредственным объектом поучения взятки является законная деятельность и авторитет государственных органов, органов местного самоуправления, а равно государственных и муниципальных учреждений и организаций.

Предмет этих преступлений – взятка – идентичен предмету должностного взяточничества. В тексте закона предмет коммерческого подкупа и должностного взяточничества определяется различно. В обоих случаях указываются на деньги (банковские билеты и металлическая монета как в российской, так и в иностранной валютах, имеющих хождение на момент совершения преступления), ценные бумаги (документ удостоверяющий с соблюдением установленной формы и реквизитов имущественные права, осуществление и передача которых возможны только при его предъявлении) и иное имущество (предметы имеющие материальную стоимость). Отличие в том, что ст. 290 УК указывает на выгоды имущественного характера, а ст. 204 лишь на незаконное оказание услуг имущественного характера (пользовании ими). О незаконном характере вознаграждения можно говорить тогда, когда действия управленца прямо запрещены НПа либо учредительными документами, либо не вытекают в соответствии с законом из характера заключенного соглашения, либо осуществляется тайно либо под прикрытием совершения иных законных действий.

Объективная сторона получения взятки выражается в получении должностным лицом лично или через посредника взятки (а при дачи взятки – дача взятки должностному лицу лично или через посредника) в виде денег, ценных бумаг, иного характера за действия в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если также действия (бездействия) входят в служебные полномочия должностного положения может способствовать таким действиям (бездействиям), а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

Объективная сторона коммерческого подкупа выражается в незаконном передачи лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

Поведение управленца, за которое он незаконно получает вознаграждение, может быть как законным так и противозаконным, что

в отличие от составов получения и дачи взятки, не имеет значения для квалификации.

Субъективные стороны преступлений предусмотренных ст. 290, 291 и 204 УК РФ предполагают прямой умысел. Преступления совершаются по корыстным мотивам.

Основным признаком разграничивающим коммерческий подкуп от смежных составов является субъект преступления. Субъектом коммерческого подкупа является физическое лицо, постоянно, временно, или по специальному полномочию выполняющими организационно-распорядительные и административно-хозяйственные обязанности в коммерческой, некоммерческой организации (полит. Партии, профсоюз и т.д.) не являющиеся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением и любые лица осуществляющие подкуп.

Субъектом получения взятки может быть только должностное лицо, т.е. лицо постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, в также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

В ст. 204 УК РФ, предусматривающим ответственность за коммерческий подкуп, отсутствует такие квалификационные признаки, предусмотренные ст. 290 УК как:

1. получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействия).
2. если действия совершает лицо, занимающее государственную должность РФ или государственную должность субъекта, а равно глава органа местного самоуправления.
3. преступление совершено в крупном размере.

Крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества и выгод имущественного характера, превышающие сто пятьдесят тысяч рублей.

ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО НАЛОГУ НА ПРИБЫЛЬ

Муртузалиева А. – студентка 4 курса Фик
Руководитель преподаватель: Магомедов Р.Б.

Налог на прибыль относится к одному из самых сложных налогов. Поэтому неудивительно, что при его исчислении налогоплатель-

щики нередко допускают те или иные нарушения. В статье обобщены характерные нарушения законодательства по налогу на прибыль организаций, которые налоговые органы выявляют при проведении выездных налоговых проверок.

Одно из наиболее распространенных нарушений, выявляемых в ходе выездных налоговых проверок, — это признание в налоговом учете организации расходов, которые не обоснованы, не направлены на получение дохода либо документально не подтверждены. В подобных случаях организации нарушают требования статьи 252 Налогового кодекса «Расходы. Группировка расходов».

Рассмотрим несколько ситуаций.

Признание в налоговом учете необоснованных расходов

Ситуация 1. Налогоплательщик уменьшил налогооблагаемую прибыль на сумму капитальных вложений (неотделимые улучшения) в арендованные основные средства. Улучшение арендованного имущества не было согласовано с арендодателем, соответственно он не возместил расходы арендатора.

Можно ли признать подобные расходы в налоговом учете прибыли? Безусловно, нет. В данном случае речь идет о неотделимых улучшениях. А неотделимые улучшения арендованного имущества капитального характера не могут быть изъяты без вреда для этого имущества. Напомним, что Гражданским кодексом арендатору предоставлено право изъять только отделимые улучшения арендованного имущества (естественно, если иное не предусмотрено договором аренды), поскольку они являются его собственностью.

Поскольку в данном случае внесение каких-либо изменений в арендованное имущество не было согласовано с арендодателем, он не возмещает арендатору стоимость улучшений, фактически получая их безвозмездно на основании пункта 3 статьи 623 ГК РФ.

При безвозмездной передаче расходы в виде стоимости улучшений у арендатора не будут учитываться в целях налогообложения прибыли (п. 16 ст. 270 НК РФ). Начисление амортизации по капитальным вложениям в чужое имущество главой 25 Налогового кодекса также не предусмотрено. Поэтому если арендодатель не возместит затраты по улучшению объекта аренды арендатору, последний признать в налоговом учете такие расходы не вправе.

Из сказанного следует, что в данной ситуации налогоплательщик не сможет обосновать в налоговом учете расходы на неотделимые улучшения арендованного имущества.

Практика, когда налогоплательщик занижает налогооблагаемую прибыль в результате признания расходов, никоим образом не связан-

ных с производственной деятельностью предприятия и, следовательно, не направленных на получение дохода, широко распространена. Вот несколько примеров.

Признание расходов, не направленных на получение дохода

Ситуация 3. Организации включают в состав расходов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль, затраты, связанные с участием в различных мероприятиях — конференциях, спартакиадах, профсоюзных собраниях и т. п. При этом у налогоплательщиков отсутствуют приглашения организаторов этих мероприятий, не определена тематика проводимых конференций, что не позволяет подтвердить производственную направленность произведенных расходов.

В таких ситуациях нарушается требование пункта 49 статьи 270 НК РФ, согласно которому при определении налоговой базы не учитываются расходы, не соответствующие критериям, указанным в пункте 1 статьи 252 Кодекса.

Ситуация 5. Арендатор возместил арендодателю расходы на содержание арендованного недвижимого имущества, которое не эксплуатируется из-за серьезных повреждений. Эту сумму арендатор включил в состав расходов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль.

Однако такие расходы нельзя учитывать для целей налогообложения, так как не выполняется одно из требований пункта 1 статьи 252 НК РФ, а именно: расходы должны быть произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода. Если основное средство не эксплуатируется, это означает, что оно не участвует в деятельности, приносящей доход.

Признание документально не подтвержденных расходов

Это может показаться странным, но организации довольно часто признают в налоговом учете расходы, не подтвержденные документально.

Нередко при налоговой проверке выявляется, что налогоплательщик, например, включил в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией, квитанции разных сборов, где не указаны вид оказанных услуг, наименование организации, представляющей услуги, номер договора. Или же списал в расходы стоимость материалов без составления акта на их списание.

Часто оказываются документально не подтвержденными представительские расходы. Во всех перечисленных случаях не соблюдаются требования пункта 1 статьи 252 Налогового кодекса. Это становится причиной доначисления сумм налога и пеней, а также предъявления налогоплательщику налоговых санкций.

Нарушения в налоговом учете основных средств

Наиболее распространенные нарушения, связанные с объектами основных средств, — это неправомерное увеличение налогоплательщиком расходов при списании таких объектов или их ликвидации в результате стихийного бедствия.

Ситуация 6. Налогоплательщик единовременно включил в состав прочих расходов, связанных с производством и (или) реализацией, убыток от реализации основного средства. Однако такой убыток включается в состав расходов равными долями в течение срока, определяемого как разница между сроком полезного использования этого имущества и фактическим сроком его эксплуатации до момента реализации (п. 3 ст. 268 НК РФ). То есть убыток признается в налоговом учете не сразу, а постепенно.

Нарушения в налоговом учете расходов на оплату труда

Как правило, подобные нарушения связаны с необоснованным включением в состав расходов, уменьшающих налогооблагаемую прибыль, различных выплат в пользу работников, хотя такие выплаты не признаются в налоговом учете на основании статьи 255, а также пункта 23 статьи 270 НК РФ. Перечислим наиболее распространенные нарушения:

- включение в состав расходов на оплату труда сумм материальной помощи, премий за участие команды в спартакиаде, иных премий, не предусмотренных коллективным и трудовым договорами;

- включение в состав расходов на оплату труда сумм материальной помощи работнику предприятия в связи с рождением ребенка;

- завышение внереализационных расходов на сумму выплаченной материальной помощи в пользу работников, пострадавших от стихийного бедствия.

Двойной учет затрат

Нередко во время выездной налоговой проверки выявляется, что одни и те же расходы учтены в целях налогообложения дважды. Например, один и тот же расход организация сначала включает в состав расходов налоговой базы переходного периода, а затем — во внереализационные расходы текущего налогового периода. Или же по объекту основных средств, стоимость которого списана при формировании налоговой базы переходного периода, налогоплательщик продолжает начислять амортизацию.

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Бахмудова Т.Р. – преп. ИФ ДГУ

В трудах юристов широко раскрыты основания юридической ответственности. Ее правовым основанием являются нормы права, определяющие обязанности (запреты) и санкции за их нарушение; фактическое основание ответственности – преступление.

«Если понятие преступления предполагает наказание, - писал К. Маркс, - то действительное преступление предполагает определенную меру наказания». Выбор этой определенной меры обусловлен критериями, указанными в законе: способ (и предел) устранения вреда, причиненного правопорядку, высший и низший пределы наказания, возможность снижения этого предела, обстоятельства, подлежащие учету при применении санкций и др.

Общепризнанно, что индивидуализация (соразмерность, законность, справедливость) ответственности – ее важнейший принцип. Но связь понятий санкция – правонарушение – ответственность имеет еще один важный аспект: при применении карательных санкций существенно важно не только то, какое взыскание, наказание назначено правонарушителю, но и то, за что именно оно назначено.

В литературе последних лет справедливо отмечается та сторона связи уголовного права и процесса, что без последнего вообще невозможно применение уголовно-правовых норм. Менее подчеркивается другая сторона связи – без материально-правового основания (действительное или предполагаемое правонарушение, возможность или необходимость применения санкций, процесс становится беспредметным и вообще теряет смысл.

Для уголовной ответственности отсюда вытекает ряд важных выводов. Во-первых, возникновение и движение уголовной ответственности с самого начала определяется нормой уголовного права, о действительном или предполагаемом нарушении которой идет речь. Уголовное право применяется на всех стадиях уголовной ответственности, в том числе и на досудебной стадии, где без точной квалификации обвинения вообще невозможно производство по делу. Во-вторых, вряд ли приемлемо своеобразное теоретическое расщепление уголовной ответственности на «материальную и процессуальную». Привлечение к «уголовно-процессуальной» (отличной от «материальной») ответственности вообще немыслимо по той причине, что так называемое «процессуальное» привлечение к ответственности возможно лишь по обвинению в совершении преступления, предусмотренного уголовным законом, что сразу же порождает ряд материально-правовых последствий. В-третьих, правовое положение лица, привлеченного к уголовной ответственности, нельзя теоретически определять лишь на основе

норм материального права, отвлекаясь от процессуальной формы их реализации.

Иными словами, процессуальные нормы и отношения – не внешняя, по отношению к ответственности форма ее существования, а необходимый компонент самой ответственности, представляющий собой единство материально-правового содержания и процессуальной формы.

Особенность уголовной ответственности в том, что вне деятельности уполномоченных на то государственных органов и должностных лиц такая ответственность осуществляться не может. Она возникает с момента официального обвинения определенного лица в совершении правонарушения, причем применению санкции предшествует период исследования обстоятельств правонарушения, а конкретное наказание назначается виновному в пределах санкции, носящей, как правило, относительно определенный характер. Дальнейшее осуществление уголовной ответственности сводится к проблемам: реального исполнения возложенных на правонарушителя правоограничений; прекращения этих правоограничений, если цели ответственности достигнуты до полной реализации назначенного наказания или взыскания.

Привлеченный к ответственности считается невиновным, пока его вина не установлена вступившим в законную силу приговором (или решением), которым признано, что он совершил преступление. Вместе с тем должностные лица и государственные органы, официально обвиняющие гражданина в совершении правонарушения, должны иметь основания для уверенности, что к ответственности привлечен именно виновный. Это противоречие снимается в процессе исследования относящихся к делу доказательств, проверки выводов и оценок (при переходе дела из одной инстанции в другую, при обжаловании и т.д.), осуществления определенной законом процедуры, цель которой – законность и обоснованность решения, опровергающую презумпцию невиновности обвиняемого, если он действительно виновен.

Помимо того, что привлечение к уголовной ответственности имеет ряд материально-правовых последствий, оно резко меняет правовое, общественное, моральное положение гражданина, официально обвиняемого в совершении преступления. Если к ответственности по ошибке привлечен невиновный – за этим должны следовать оправдание, реабилитация, моральная и материальная компенсация; правонарушитель может рассчитывать только на милость и снисхождение, но никак не оправдание.

Отождествление с ответственностью обязанностей и санкций за их нарушение, породило предположение, что уголовная ответственность возлагается на всех граждан безотносительно к тому, совершают они правонарушения или нет. Это предположение связано с традицией связывать ответственность с возмездием, наказанием за непослушание, с уголовной ответственностью, за преступное деяние.

Что касается осознания правового долга, ответственного подхода каждого гражданина к своим обязанностям, то воспитание чувства таким является, безусловно, одной из важнейших задач правовой культуры.

Государственное осуждение противоправных действий, воспитательное и превентивное значение ответственности выражается не только в возложении на нарушителя добавочных «наказательных» обязанностей. Указанные цели, как уже было отмечено, достигаются прежде всего государственными мерами, обеспечивающими потерпевшему там, где это возможно, принудительное осуществление своего права, поскольку необходимым для этого условием является исполнение обязанности. Добавочные обязанности как мера государственного осуждения, карательно-воспитательная и превентивная мера по отношению к правонарушителю превалируют там, где восстановить нарушенное им положение или заставить исполнить нарушенную обязанность уже невозможно.

Уголовная ответственность характеризуется как обязанность лица к претерпеванию наказания, между тем ответственность – это претерпевание кары, воспитательных и иных мер, составляющих содержание наказания. Ответственность – исполнение наказания. Акт, имеваемый привлечением к уголовной ответственности, связываемый с предъявлением обвинения лицу, подозреваемому в совершении преступления, – акт процессуальной деятельности, но не акт, констатирующий возникновение ответственности и тем более ее реализацию.

Итак, надо различать момент возникновения уголовно-правового отношения и момент возникновения уголовной ответственности. Уголовно-правовое отношение возникает не с момента вступления в законную силу приговора и не с момента привлечения лица в качестве обвиняемого, а с момента совершения преступления. А уголовная ответственность начинается с момента отбывания наказания по приговору суда. К сожалению, некоторые криминалисты, отождествляют уголовно-правовое отношение с уголовной ответственностью, не различая обязанность претерпеть наказание за нарушение уголовного запрета с его фактическим претерпеванием, т.е. исполнением приговора.

Уголовная ответственность — результат основанного на уголовном законе и выраженного в обвинительном приговоре суда порицания общественно опасного деяния и лица, его совершившего, со стороны государства. Обязанность преступника отвечать за совершенное преступление определена уголовно-правовой нормой и возникает тогда, когда норма нарушена. Но обязанность отвечать — это еще не ответственность. До тех пор, пока обязанность отвечать не станет реальностью, это лишь возможная, а не действительная ответственность. Между ответственностью и безответственностью нет промежуточного соединяющего их звена (понятия, состояния).

Уголовная ответственность не реализованная не есть наличная ответственность, это безответственность лица, совершившего преступление, безответственность при наличии основания ответственности. Уголовная ответственность не может быть разделена на части и осуществлена лишь в какой-либо из них: она либо есть, либо ее нет. Поэтому нет и оснований полагать, что лицо совершившее преступление и скрывшееся от следствия и суда, будучи обязанным отвечать, несет какую-то ответственности, которая была бы полной, если бы оно было изобличено, осуждено и отбыло назначенное ему наказание.

Есть только одна уголовная ответственность — уголовно-правовая. «Уголовная ответственность в процессуальном смысле не имеет права на теоретическое существование, ее нет в жизни. Государственное принуждение, на наш взгляд, не может рассматриваться как юридическое последствие поведения и при реализации так называемого процессуального принуждения. Например, меры пресечения, назначаемые в отношении обвиняемого по уголовному делу, нельзя рассматривать как последствие преступления, а потому и признавать элементом уголовной ответственности, ибо до вынесения судебного приговора еще не известно, было ли преступление данным лицом совершено.

Уголовная ответственность воплощается в обвинительном приговоре суда, однако не заканчивается вместе с вынесением приговора. Уголовная ответственность, заключающаяся в осуждении лица за совершение общественно опасного деяния, запрещенного уголовным законом, порицающая преступника и совершенное им деяние, порочит осужденного в глазах общества. Состояние опороченности существует до тех пор, пока не будет снята или погашена сущность.

Карающее воздействие уголовной ответственности очевидно: сам факт признания виновным в совершении преступления подчас влечет для осужденного даже большие страдания и социальные потери, чем применяемое к нему наказание. Поэтому уголовная ответственность

способна служить достижению тех же целей, которые стоят перед наказанием: исправлять и перевоспитывать осужденных, оказывать предупреждающее воздействие как на них, так и на других неустойчивых членов общества.

Одна из центральных проблем ответственности – ее неотвратимость. Неотвратимость ответственности обеспечивается, во-первых, точным нормативно-правовым определением порядка ее осуществления: от выявления фактов правонарушений и лиц, их совершивших, до реализации правоограничений, примененных в пределах санкции к правонарушителю. Во-вторых, она обеспечивается соразмерностью, соответствием самой санкции характеру того вида правонарушений, за которые она применяется.

Принцип неотвратимости ответственности включает фактическое исполнение правоограничений, возложенных на правонарушителя в соответствии с санкцией нарушенной нормы, от которых правонарушитель может быть освобожден лишь по основаниям, указанным в законе. Поэтому неотвратимость, понимается как осуществимость уголовной ответственности от начала до конца – от раскрытия правонарушений до реализации правоограничений (мер принуждения), примененных к правонарушителю, (либо их досрочного прекращения, если цели ответственности достигнуты).

Цель уголовной ответственности в том, что если привлечь правонарушителя к ответственности и применить санкцию, уже можно было бы предполагать его осознающим долг, вставшим на путь перевоспитания и исправления. К сожалению, это не так. Многие санкции и меры ответственности потому и остаются безрезультатными, что эффект их воздействия на сознание правонарушителя либо недостаточен, либо чрезмерен.

Один из путей повышения эффективности санкций и ответственности в том и состоит, чтобы их система была максимально приспособлена к задачам выработки мотивов правомерного поведения, осознания долга, ответственного отношения каждого гражданина к своим обязанностям.

Уголовная ответственность по действующему законодательству
Преп. ИФ ДГУ Бахмудова Т.Р.

В трудах юристов широко раскрыты основания юридической ответственности. Ее правовым основанием являются нормы права, определяющие обязанности (запреты) и санкции за их нарушение; фактическое основание ответственности – преступление.

«Если понятие преступления предполагает наказание, - писал К. Маркс, - то действительное преступление предполагает определенную

меру наказания». Выбор этой определенной меры обусловлен критериями, указанными в законе: способ (и предел) устранения вреда, причиненного правопорядку, высший и низший пределы наказания, возможность снижения этого предела, обстоятельства, подлежащие учету при применении санкций и др.

Общепризнанно, что индивидуализация (соразмерность, законность, справедливость) ответственности – ее важнейший принцип. Но связь понятий санкция – правонарушение – ответственность имеет еще один важный аспект: при применении карательных санкций существенно важно не только то, какое взыскание, наказание назначено правонарушителю, но и то, за что именно оно назначено.

В литературе последних лет справедливо отмечается та сторона связи уголовного права и процесса, что без последнего вообще невозможно применение уголовно-правовых норм. Менее подчеркивается другая сторона связи – без материально-правового основания (действительное или предполагаемое правонарушение, возможность или необходимость применения санкций, процесс становится беспредметным и вообще теряет смысл.

Для уголовной ответственности отсюда вытекает ряд важных выводов. Во-первых, возникновение и движение уголовной ответственности с самого начала определяется нормой уголовного права, о действительном или предполагаемом нарушении которой идет речь. Уголовное право применяется на всех стадиях уголовной ответственности, в том числе и на досудебной стадии, где без точной квалификации обвинения вообще невозможно производство по делу. Во-вторых, вряд ли приемлемо своеобразное теоретическое расщепление уголовной ответственности на «материальную и процессуальную». Привлечение к «уголовно-процессуальной» (отличной от «материальной») ответственности вообще нелегитимно по той причине, что так называемое «процессуальное» привлечение к ответственности возможно лишь по обвинению в совершении преступления, предусмотренного уголовным законом, что сразу же порождает ряд материально-правовых последствий. В-третьих, правовое положение лица, привлеченного к уголовной ответственности, нельзя теоретически определять лишь на основе норм материального права, отвлекаясь от процессуальной формы их реализации.

Иными словами, процессуальные нормы и отношения – не внешняя, по отношению к ответственности форма ее существования, а необходимый компонент самой ответственности, представляющий собой единство материально-правового содержания и процессуальной формы.

Особенность уголовной ответственности в том, что вне деятельности уполномоченных на то государственных органов и должностных лиц такая ответственность осуществляться не может. Она возникает с момента официального обвинения определенного лица в совершении правонарушения, причем применению санкции предшествует период исследования обстоятельств правонарушения, а конкретное наказание назначается виновному в пределах санкции, носящей, как правило относительно определенный характер. Дальнейшее осуществление уголовной ответственности сводится к проблемам: реального исполнения возложенных на правонарушителя правоограничений; прекращения этих правоограничений, если цели ответственности достигнуты до полной реализации назначенного наказания или взыскания.

Привлеченный к ответственности считается невиновным, пока его вина не установлена вступившим в законную силу приговором (или решением), которым признано, что он совершил преступление. Вместе с тем должностные лица и государственные органы, официально обвиняющие гражданина в совершении правонарушения, должны иметь основания для уверенности, что к ответственности привлечен именно виновный. Это противоречие снимается в процессе исследования относящихся к делу доказательств, проверки выводов и оценок (при переходе дела из одной инстанции в другую, при обжаловании и т.д.), осуществления определенной законом процедуры, цель которой – законность и обоснованность решения, опровергающую презумпцию невиновности обвиняемого, если он действительно виновен.

Помимо того, что привлечение к уголовной ответственности имеет ряд материально-правовых последствий, оно резко меняет правовое, общественное, моральное положение гражданина, официально обвиняемого в совершении преступления. Если к ответственности по ошибке привлечен невиновный – за этим должны следовать оправдание, реабилитация, моральная и материальная компенсация; правонарушитель может рассчитывать только на милость и снисхождение, но никак не оправдание.

Отождествление с ответственностью обязанностей и санкций за их нарушение, породило предположение, что уголовная ответственность возлагается на всех граждан безотносительно к тому, совершают они правонарушения или нет. Это предположение связано с традицией связывать ответственность с возмездием, наказанием за непослушание, с уголовной ответственностью, за преступное деяние.

Что касается осознания правового долга, ответственного подхода каждого гражданина к своим обязанностям, то воспитание чувства

таким является, безусловно, одной из важнейших задач правовой культуры.

Государственное осуждение противоправных действий, воспитательное и превентивное значение ответственности выражается не только в возложении на нарушителя добавочных «наказательных» обязанностей. Указанные цели, как уже было отмечено, достигаются прежде всего государственными мерами, обеспечивающими потерпевшему там, где это возможно, принудительное осуществление своего права, поскольку необходимым для этого условием является исполнение обязанности. Добавочные обязанности как мера государственного осуждения, карательно-воспитательная и превентивная мера по отношению к правонарушителю превалируют там, где восстановить нарушенное им положение или заставить исполнить нарушенную обязанность уже невозможно.

Уголовная ответственность характеризуется как обязанность лица к претерпеванию наказания, между тем ответственность – это претерпевание кары, воспитательных и иных мер, составляющих содержание наказания. Ответственность – исполнение наказания. Акт, именуемый привлечением к уголовной ответственности, связываемый с предъявлением обвинения лицу, подозреваемому в совершении преступления, – акт процессуальной деятельности, но не акт, констатирующий возникновение ответственности и тем более ее реализацию.

Итак, надо различать момент возникновения уголовно-правового отношения и момент возникновения уголовной ответственности. Уголовно-правовое отношение возникает не с момента вступления в законную силу приговора и не с момента привлечения лица в качестве обвиняемого, а с момента совершения преступления. А уголовная ответственность начинается с момента отбывания наказания по приговору суда. К сожалению, некоторые криминалисты, отождествляют уголовное правоотношение с уголовной ответственностью, не различая обязанность претерпеть наказание за нарушение уголовного запрета с его фактическим претерпеванием, т.е. исполнением приговора.

Уголовная ответственность – результат основанного на уголовном законе и выраженного в обвинительном приговоре суда порицания общественно опасного деяния и лица, его совершившего, со стороны государства. Обязанность преступника отвечать за совершенное преступление определена уголовно-правовой нормой и возникает тогда, когда норма нарушена. Но обязанность отвечать – это еще не ответственность. До тех пор, пока обязанность отвечать не станет реальностью, это лишь возможная, а не действительная ответственность.

Между ответственностью и безответственностью нет промежуточного соединяющего их звена (понятия, состояния).

Уголовная ответственность не реализованная не есть наличная ответственность, это безответственность лица, совершившего преступление, безответственность при наличии основания ответственности. Уголовная ответственность не может быть разделена на части и осуществлена лишь в какой-либо из них: она либо есть, либо ее нет. Поэтому нет и оснований полагать, что лицо совершившее преступление и скрывшееся от следствия и суда, будучи обязанным отвечать, несет какую-то ответственности, которая была бы полной, если бы оно было изобличено, осуждено и отбыло назначенное ему наказание.

Есть только одна уголовная ответственность – уголовно-правовая. «Уголовная ответственность в процессуальном смысле не имеет права на теоретическое существование, ее нет в жизни. Государственное принуждение, на наш взгляд, не может рассматриваться как юридическое последствие поведения и при реализации так называемого процессуального принуждения. Например, меры пресечения, назначаемые в отношении обвиняемого по уголовному делу, нельзя рассматривать как последствие преступления, а потому и признавать элементом уголовной ответственности, ибо до вынесения судебного приговора еще не известно, было ли преступление данным лицом совершено.

Уголовная ответственность воплощается в обвинительном приговоре суда, однако не заканчивается вместе с вынесением приговора. Уголовная ответственность, заключающаяся в осуждении лица за совершение общественно опасного деяния, запрещенного уголовным законом, порицающая преступника и совершенное им деяние, порочит осужденного в глазах общества. Состояние опороченности существует до тех пор, пока не будет снята или погашена сущность.

Карающее воздействие уголовной ответственности очевидно: сам факт признания виновным в совершении преступления подчас влечет для осужденного даже большие страдания и социальные потери, чем применяемое к нему наказание. Поэтому уголовная ответственность способна служить достижению тех же целей, которые стоят перед наказанием: исправлять и перевоспитывать осужденных, оказывать предупреждающее воздействие как на них, так и на других неустойчивых членов общества.

Одна из центральных проблем ответственности – ее неотвратимость. Неотвратимость ответственности обеспечивается, во-первых, точным нормативно-правовым определением порядка ее осуществления: от выявления фактов правонарушений и лиц, их совершивших, до

реализации правоограничений, примененных в пределах санкции к правонарушителю. Во-вторых, она обеспечивается соразмерностью, соответствием самой санкции характеру того вида правонарушений, за которые она применяется.

Принцип неотвратимости ответственности включает фактическое исполнение правоограничений, возложенных на правонарушителя в соответствии с санкцией нарушенной нормы, от которых правонарушитель может быть освобожден лишь по основаниям, указанным в законе. Поэтому неотвратимость, понимается как осуществимость уголовной ответственности от начала до конца – от раскрытия правонарушений до реализации правоограничений (мер принуждения), примененных к правонарушителю, (либо их досрочного прекращения, если цели ответственности достигнуты).

Цель уголовной ответственности в том, что если привлечь правонарушителя к ответственности и применить санкцию, уже можно было бы предполагать его осознающим долг, вставшим на путь перевоспитания и исправления. К сожалению, это не так. Многие санкции и меры ответственности потому и остаются безрезультатными, что эффект их воздействия на сознание правонарушителя либо недостаточен, либо чрезмерен.

Один из путей повышения эффективности санкций и ответственности в том и состоит, чтобы их система была максимально приспособлена к задачам выработки мотивов правомерного поведения, осознания долга, ответственного отношения каждого гражданина к своим обязанностям.

ЭВОЛЮЦИЯ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Алибейкадиев М. – студент 5 курса ФиК ИФ ДГУ
Научный руководитель – Сулейманова А.М.

Анализ эволюции налогового федерализма в нашей стране свидетельствует о том, что в период 1991-1997 гг. развитие федеративных начал в национальной экономике шло достаточно быстро. Становление этого процесса в РФ берет отсчет от принятия закона "Об основах налоговой системы РСФСР" (декабрь 1991 г.) и Конституции РФ (декабрь 1993 г.). В результате были четко выделены три уровня бюджетной и налоговой систем России.

В 1992 г. начался процесс разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы, призванный заменить прежний метод распределения доходов с целью сбалансирования каждого бюджета. С 1994 г. наблюдается тенденция расширения сферы действия

регулирующих налогов на основе разделения налоговых ставок на доли (квоты), в соответствии с которыми определенные суммы налоговых платежей поступают в то или иное звено бюджетной системы. Таким образом, в 1991-1994 гг. в стране произошла первичная децентрализация бюджетной системы и в правовом поле новой России получили распространение базовые понятия налогового федерализма.

В 1994-1997 гг. были введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов, в том числе по налогу на добавленную стоимость. В бюджеты субъектов Федерации стало поступать 25% собранного на территории НДС в отличие от прежней ситуации, когда соответствующие пропорции устанавливались индивидуально для различных регионов. В 1996 г. были утверждены стабильные на ближайшие три года пропорции разделения федеральных налогов между центром и регионами.

Наконец, была создана нормативная база для введения региональными и местными властями собственных налогов и субъектам Федерации было предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль организаций, поступающего в их бюджеты. С введением в 1997 г. закона РФ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" началась реорганизация местных финансов.

Начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и не совсем совершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы. Начались процессы постепенной стабилизации межбюджетных пропорций, адаптации национальной бюджетной системы к качественно новым для нее принципам регулирования, сокращения объема встречных финансовых потоков.

1998 год в развитии системы межбюджетных отношений стал переломным. Первым шагом в отказе от демократизации федеративных начал государственного устройства РФ и переходе к политике жесткой централизации финансовых ресурсов явилось сокращение норматива отчислений в бюджеты субъектов РФ от ведущего налога — НДС — с 25 до 15%. Далее, с 2001 г. все поступления от НДС оказались сосредоточенными в федеральном бюджете. Одновременно с этим в его составе были образованы различные денежные фонды для распределения их средств между регионами. В настоящее время существуют шесть таких фондов: Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд компенсаций, Фонд регионального развития, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных финансов и резервный Фонд Правительства РФ на оказание неотложной финансовой помощи субъектам Федерации.

Изменения, внесенные в бюджетное и налоговое законодательство России в 2001-2004 гг., еще больше усилили эту тенденцию. И без того высокая степень концентрации средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы заметно возросла. Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников. В результате повысилась их зависимость от поступлений из федерального бюджета. Тем самым была существенно подорвана финансовая база региональных и местных бюджетов, резко увеличился объем встречных финансовых потоков.

Передача федеральным органам государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы региональных и местных бюджетов наиболее наглядно отражена в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г."

В Программе провозглашен постепенный отказ от принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и при прочих равных условиях предусмотрено зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов в бюджет одного уровня.

Конечным результатом трансформации налоговых полномочий бюджетов разных уровней стал полный отказ от разделения налогов на "собственные", "закрепленные" и "регулирующие" с отражением этого положения в бюджетном законодательстве. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было "расщепления" направляются в федеральный бюджет, по региональным — только в региональные бюджеты, по местным — в местные бюджеты.

Каковы общие критерии целесообразности того или иного порядка закрепления налоговых источников за уровнями бюджетов? В их числе можно назвать: сокращение количества дотационных территорий; сужение сферы перераспределительных процессов; уменьшение встречных финансовых потоков с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную собственность, позволяющие ему реально решать вопросы местного значения. При этом существуют два диаметрально противоположных способа наделения нижестоящих уровней бюджетов финансовыми ресурсами для исполнения территориальными органами власти своих обязательств.

Первый способ — ликвидация федеральных регулирующих налогов путем централизации средств в федеральном бюджете с последующим их перераспределением между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных пол-

номочий, в форме дотаций, субвенций и других видов прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы. Именно по такому пути пошли авторы Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г., аналогичный механизм заложен и в федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", вступающем в действие с 1 января 2006 г. Однако замену регулирующих налогов дотационными формами межбюджетного регулирования нельзя признать рациональной, поскольку она закрепляет зависимость экономического развития регионов от федерального центра, препятствует более полному использованию факторов их саморазвития, требует централизации огромных финансовых ресурсов на федеральном уровне.

Второй способ также предполагает постепенное вытеснение из бюджетной системы страны инструмента регулирующих налогов, но посредством повышения доли собственных доходов в бюджетах территорий, закрепленных за ними полностью или частично, включая совместные налоги на постоянной основе, предоставление права на установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что должно содействовать уменьшению дотационности нижестоящих бюджетов. Данный способ более эффективен, поскольку не только поддерживает самообеспеченность территорий, но и реализует стимулирующую функцию бюджетного регулирования.

В настоящее время принятие решений вышестоящими органами законодательной и исполнительной ветвей власти по местным налогам происходит без установления источников финансирования.

Правительством РФ в 1999-2004 гг. приняты программные документы - Концепция развития межбюджетных отношений на 1999-2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г., законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.03 и "О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений" от 20.08.04. Однако приходишь к выводу, что принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной и налоговой системы напоминают дореформенные, полностью отвечая характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны.

Принцип самостоятельности бюджетов имеет декларативный характер, так как:

— ежегодно пересматривается процент отчислений от регулирующих доходов, что предоставляет вышестоящему органу власти неограниченные возможности держать в зависимости нижестоя-

ций, вынуждая его выпрашивать дополнительные отчисления от регулирующих доходов;

— существует множественность форм межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, способствующая распространению субъективизма ("индивидуального" подхода) при решении вопроса о выделении финансовой помощи нижестоящему бюджету.

В Программе развития бюджетного федерализма до 2005 г. предусмотрено разделение муниципальных образований на муниципальные образования первого уровня (районы и города, входящие в состав субъекта РФ) и муниципальные образования второго уровня. Эти положения Программы нашли отражение в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».⁹⁸

С 2005 г. реализуются дальнейшие меры по централизации государственных финансовых ресурсов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 п.п. ставки налога на прибыль организаций, в него зачисляются в полном объеме водный налог и 95% поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых по нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений перечень региональных налогов и сборов, установленный в ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) — с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом все изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы планируется закрепить в Бюджетном и Налоговом кодексах, а не в действующих только один год законах о бюджете.

По данным Совета Федерации ожидаемый общий дефицит местных бюджетов в 2006 г. составит 46 млрд. рублей. Финансовая помощь составит 60 % от совокупных доходов местных бюджетов, а налоговые доходы составят не более 30 %, соответственно неналоговые — 10 %.⁹⁹

Следовательно, наиболее значимые реальные доходы центр оставляет за собой, строго регламентируя даже крайне ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно расширяется сеть финансовых фондов теперь уже по линии "регион — муниципальные образования": вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы

⁹⁸ Российская газета, 8 октября 2003 г.

⁹⁹ Экономика и жизнь, 2005, №51

региональные Фонд финансовой поддержки поселений, Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), Фонд компенсаций, Фонд муниципального развития субъекта РФ, Фонд софинансирования социальных расходов, районный Фонд финансовой поддержки поселений и др.

Такое "совершенствование" системы местных и региональных финансов, естественно, не отвечает основополагающим принципам налогового и бюджетного федерализма. Таким образом, органы местного самоуправления поставлены в полную финансовую зависимость от субъектов федерации и почти лишены собственных источников формирования доходной части бюджетов, выполняют пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий. Подобный путь ведет только в тупик. Из двух возможных вариантов развития бюджетной системы: или ее либерализации, предоставление региональным и местным властям реальной налоговой самостоятельности (налоговый федерализм), или возврат к политике централизованного управления государственными финансовыми ресурсами российские федеральные власти, к сожалению, выбрали второй.

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ В НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ

**Бабаев Р. - студент 3 курса ФиК ИФ ДГУ
Научный руководитель – Сулейманова А.М.**

Известный русский ученый, исследовавший финансовое законодательство России и зарубежных стран, В.А.Лебедев в монографии, посвященной компаративному изучению местных налогов, отмечал, что еще со времен А.Смита считалось, что местные расходы, совершаемые исключительно в интересах данной местности, должны быть покрываемы из местных доходов, а не возлагаться на государственный бюджет центрального правительства, так как несправедливо возлагать на все общество те расходы, польза которых касается только одной его части.

С 19 века многие европейские государства из-за невозможности обеспечить интересы местного самоуправления, вынуждены были предоставить ему возможность самому заботиться о своих интересах.

Вопрос состояния местных финансов затрагивает, прежде всего, интересы населения страны. Острота этого вопроса в России обуславливается тем, что отрасли обслуживающие население, находятся в тяжелом положении. В последние годы, когда почти все объекты социальной сферы были переданы в ведение местных органов власти, нагрузка на местные бюджеты возросла. Темпы роста бюджетных расходов существенно опередили темпы роста доходов.

Местные налоги практикуются во всех странах. Существенно пополняя бюджеты местных органов управления, они одновременно выполняют функцию регулирования экономики, поскольку могут дополнительно стимулировать или ограничивать предпринимательскую деятельность. Поступление местных налогов и сборов в доходную часть местных бюджетов городов и районов неодинаково и зависит от специфики района, особенностей формирования доходной части бюджета. Доля средств, собираемых с помощью местных налогов и сборов, колеблется в России от 17 до 0,7 %. Наиболее заселенные районы, имеющие развитую структуру производства, получают больше средств за счет местных налогов и сборов. Местные налоги являются неотъемлемым звеном региональной экономической политики, хотя их значение в разных странах различно.

Местные налоги и сборы, устанавливаемые и вводимые в действие в соответствии с Кодексом и нормативными и правовыми актами представительных органов местного самоуправления, обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Список налогов России является закрытым. Это означает, что никакой орган власти, за исключением Федерального Собрания России, не может изменить перечень налогов и ввести налог, не предусмотренный перечнем.

Однако так было не всегда. В 1994-1996 гг. в соответствии с Указом Президента РФ №2268 от 22.12.93 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» законодательные органы власти субъектов РФ, в том числе органы местного самоуправления, имели право вводить на своей территории любые налоги сверх установленного перечня. Такое, на первый взгляд, демократическое право привело к произволу и дискриминации налогоплательщиков со стороны региональных и местных властей. Поэтому в целях сохранения единого экономического пространства страны налоговый список был закрыт.

Согласно статье 21 Закона «Об основах налоговой системы в РФ» на территории России было введено 22 вида местных налогов и сборов:

- 1) налог на имущество физических лиц;
- 2) земельный налог;
- 3) региональный сбор за предпринимательскую деятельность;
- 4) налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;
- 5) курортный сбор;
- 6) сбор за право торговли (уплачивается путем приобретения разового талона или временного патента);
- 7) целевые сборы на содержание милиции, на благоустройство территории, на нужды образования и иные цели;
- 8) налог на рекламу;
- 9) налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров;
- 10) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей;
- 11) сбор за парковку автотранспорта;
- 12) сбор за право использования местной символики;
- 13) сбор за участие в бегах на ипподроме;
- 14) сбор со сделок, заключаемых на биржах;
- 15) сбор за право поведения кино- и телесъемок;
- 16) сбор за уборку территорий населенных пунктов (с юридических и физических лиц – владельцев строений);
- 17) сбор с владельцев собак (кроме служебных);
- 18) лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями;
- 19) сбор за выдачу ордера на квартиру (с физических лиц);
- 20) сбор за выигрыш на бегах;
- 21) сбор с физических лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме;
- 22) сбор за открытие игорного бизнеса.

Местные налоги пп. 1 – 3 устанавливались российским законодательством и взимались на территории всей страны. Налоги п. 4 – 5 устанавливались только на территории курортной зоны. Остальные налоги и сборы могли приниматься по усмотрению местных органов власти и носят добровольный характер.

Впоследствии оказалось совершенно ненужным иметь большое количество местных налогов и сборов и потому, что из 22 их наимено-

ваний всего один местный налог - на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы - обеспечивал в среднем 10-15 % собственных налоговых доходов местных бюджетов.¹⁰⁰

Попытка реформирования местного налогообложения была предпринята в 1998 г., когда предусматривалось сократить число налогов до 6: земельный налог, налоги на имущество физических лиц, налог с наследств и дарений, налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурного назначения, налог на рекламу, целевые налоги и сборы. Общий объем уплачиваемых местных налогов и сборов на одного плательщика ограничивался: для юридических лиц - не более 3 % от годового фонда оплаты труда, для физических лиц - не более 3 % от 12 МРОТ. Кроме того, был запроектирован закрытый перечень и местных налогов и сборов для упорядочения бюджетно-налоговых взаимоотношений между различными ветвями власти и управления. Эти реализованные установки частично (ограничение перечня местных налогов) перенесены в часть первую НК РФ, который сохранил общий смысл и цели функционирования системы местного налогообложения.

Первой частью Налогового кодекса России был установлен закрытый перечень налогов и сборов, включающий 16 федеральных, 7 региональных и 5 местных налогов. Местные налоги и сборы (статья 15 НК РФ):

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) налог на рекламу;
- 4) налог на наследование или дарение;
- 5) местные лицензионные сборы.

Эти источники могли обеспечить лишь небольшую часть финансовых средств муниципальных бюджетов, необходимых для решения вопросов местного значения. В конце 1990-х годов на долю действительно собственных налоговых и неналоговых поступлений приходилось всего лишь 17 % доходов муниципальных бюджетов, в том числе местные налоги составили чуть более 12 %. Незначительным был удельный вес и закрепленных налогов - 8 %. Абсолютно же доминирующим в структуре доходов местных бюджетов оказались, по сути, регулирующие виды доходов - отчисления от федеральных и региональных налогов (доходы по налогу на прибыль и подоходному налогу), а также трансферты. В совокупности за их счет формировалось 3/4

¹⁰⁰ Там же

доходов местных бюджетов¹⁰¹. Доля местных налогов в налоговых поступлениях консолидированного бюджета РФ составляла в 2000 г. 11 %¹⁰², а доля местных налогов в доходах местных бюджетов в среднем составляет 9,3 %

В 2001 г. часть вторая НК РФ была дополнена главой 27 «Налог с продаж» со сроком действия до 31 декабря 2003 г. Было установлено, что с введением в действие представительными органами власти субъектов РФ этого налога на их территории не взимались налоги п. 4, п.6 и пп. 9-22 из вышеприведенного списка. Отмена взимания налога с продаж с 1.01.2004 г. автоматически предоставляла возможность представительным органам власти устанавливать и вводить в действие все приостановленные на период действия налога с продаж налоги и сборы. Но, поскольку законно установленными могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов РФ в соответствии с общими принципами обложения налогами и сборами, определенными федеральными законами, это распространяется и на местные налоги и сборы. С учетом вышеназванных обстоятельств, с 1.01.2004 г. отменены не только налоги и сборы, взимание которых прекращалось со дня введения на территории соответствующего субъекта РФ налога с продаж, но и дополнительно:

- курортный сбор;
- целевые сборы с граждан и предприятий на содержание милиции, благоустройство территории, на нужды образования и другие цели.

С 2004 г. к региональным налогам наряду с налогом на имущество предприятий и транспортным налогом отнесен налог на игорный бизнес.

Перечень местных налогов по существу был сокращен до трех налогов: на имущество физических лиц, земельного налога и налога на рекламу. Однако еще в 2003 г. представители Минфина России заявляли, что в числе местных налогов скорее останется сбор за право торговли, а не налог на рекламу¹⁰³, поскольку поступления от налога на рекламу распределены неравномерно: 2/3 налога собирается в Москве. Сбор за право торговли лишен такого недостатка. К тому же именно

¹⁰¹ Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики - 2001 - №8.

¹⁰² Внебюджетные фонды: нелегалы поневоле // Экономика и жизнь. - 2000. - №15. - с.30.

¹⁰³ Иванеев А.И. В этом году в 25-й главе поправок не будет // Российский налоговый курьер, 2003, №11, с.8.

налог на рекламу в Минфине считали повинным в том, что существенная часть рекламного бизнеса находится в тени. Поэтому Министерство финансов согласилось с предложением депутатов Госдумы сохранить в числе местных налогов сбор за право торговли, пожертвовав налогом на рекламу.

Первой частью Налогового кодекса Российской Федерации с 01.01.2005г. установлено 10 федеральных, 3 региональных и 2 местных налогов.

К федеральным налогам и сборам относятся (ст. 13 НК РФ): налог на добавленную стоимость; акцизы на отдельные виды товаров (услуг); налог на прибыль (доход) организаций; налог на наследование и дарение; налог на доходы физических лиц; ЕСН; государственная пошлина; налог на добычу полезных ископаемых; сбор за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами; водный налог.

К региональным налогам и сборам относятся (ст. 14 НК РФ): налог на имущество организаций; транспортный налог; налог на игорный бизнес.

К местным налогам и сборам относятся: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Как уже отмечалось выше с начала 2006 г. вступает в действие Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В ходе его реализации в 2005 г. во многих регионах должны быть созданы много численные новые поселения в соответствии с указанным в законе критериями и правилами. Местное самоуправление должно быть построено по двухуровневому принципу. Главное звено – поселение. При желании поселений объединиться могут образоваться районы. Но чтобы не ломать сложившуюся систему, право наделять статусом районы предоставили субъектам РФ. Есть еще городские округа – поселения, которые могут, с точки зрения обеспечения жизнедеятельности на своей территории, сами исполнять функции района (другими словами – крупные города).

Таблица 1.

Основные доходные источники органов местного самоуправления		
Поселение	Район	Городской округ

Земельный налог Налог на имущество физических лиц 10 % НДФЛ 30 % ЕСХН Остальное (еще 10 % НДФЛ) могут доба- вить законами субъ- екта РФ	Земельный налог по межселенным терри- ториями Налог на имущество по имуществу, распо- ложенному на межсе- ленных территориях 20 % НДФЛ 90 % ЕНВД 30 % ЕСХН	Земельный налог Налог на имущество физических лиц 30 % НДФЛ 90 % ЕНВД 60 % ЕСХН
---	---	--

Источник: *Экономика и жизнь*, 2005, №51.

Эффективное предоставление государственных услуг на местном уровне власти требует наличия фискальной автономии. В Программе социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.) в налоговой сфере выделены такие направления деятельности властей как создание в ближайшее время условий для взимания налога на жилую и коммерческую недвижимость как основной элемент фискальной автономии местных властей.

Местные имущественные налоги в развитых странах обеспечивают доходную часть местных бюджетов. В России ситуация иная: только 37 % населения являются собственниками жилых и нежилых помещений и строений. В результате поступления в территориальные бюджеты составили всего 2 млрд. рублей при общих налоговых поступлениях 1,2 трлн. руб. Основные причины такого положения заключаются в следующем: 1) по отчетным данным, почти 50 % граждан имеют льготы; 2) около 4 млн. объектов, особенно в сельской местности, не имеют оценки БТИ; 3) средняя оценка одного строения не превышает 85 тыс. рублей, соответственно средняя сумма налога, исчисленного одному налогоплательщику, в 2002 г. составляла 85 рублей¹⁰⁴. Главная проблема состоит в оценке строений, принадлежащих гражданам и их государственной регистрации.

Расходы на образование, здравоохранение, социальную политику и жилищно-коммунальное хозяйство практически целиком лежат на муниципалитетах. В среднем по России на долю местных бюджетов приходится 80 % социальных расходов консолидированных бюджетов субфедерального уровня. Расходы собственно региональных бюджетов

¹⁰⁴ Крыканова Л.Н. Проблемы и перспективы взимания имущественных налогов и госпошлины // Налоговая политика и практика, 2003, №4.

в основном направлены в производственную сферу. В результате упразднения 13 видов местных налогов и сборов еще в 2001 г. местные бюджеты потеряли не менее 13,6 млрд. рублей в год.

Усиление централизации налоговых поступлений в условиях бюджетного федерализма привело к тому, что доля доходов местных бюджетов сократилась с 27,6 % в 1992 г. до 14,5 % в 2001 г., то есть ниже доли расходов (24,8 %) на 10,3 пункта, а в 2002 г. доля доходов стала еще меньше – 12,4 % (разрыв 9,3 пункта)¹⁰⁵. В 2004 г. наблюдалась тенденция все меньшей обеспеченности расходов местных бюджетов собственными доходами, в первую очередь собственными налоговыми доходами. Произошел сдвиг в структуре форм финансового выравнивания в сторону увеличения доли финансовых трансфертов и вытеснения регулирующих налогов. Таким образом, основной проблемой для муниципальных образований является недостаточность их собственной налоговой базы, и в частности местных налогов, для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И РОЛЬ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В ПОТРЕБНОСТЯХ РЕГИОНА

**Абдуллаева Ш. Г. , ст. преп. ИФ ДГУ,
соискатель кафедры «Финансы и страхование»**

Происходящие в России процессы укрепления государственности, наметившийся переход к конкурентоспособному и эффективному государству обусловили активизацию законотворческой деятельности в финансово-бюджетном регулировании и других сферах. Бюджетное регулирование – это экономическое воздействие через бюджетную систему на социально-экономические отношения в государстве, в том числе на отношения между центром и регионами. Эффективное бюджетное регулирование является залогом эффективной бюджетной политики, бюджетного контроля, оптимальных межбюджетных отношений.

Роль межбюджетных отношений является не только экономической, но и политической составляющей всей общественной жизни в России. Сами эти отношения являются главным механизмом финансовых взаимосвязей, обеспечивающих существование бюджетной системы страны. Во многом это обусловлено следующими обстоятельст

¹⁰⁵ Игудин А.И. Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы, 2003, №5, с.9.

ми объективного характера.

Во-первых, в мире нет федераций, сопоставимых с Россией по количеству субъектов. Их многочисленность создаёт особую ситуацию и зачастую делает невозможным применение политических и экономических механизмов, доказавших свою эффективность в других странах. Поэтому необходимо искать новые способы управления федерацией, которые бы компенсировали чрезмерную диверсификацию.

Во-вторых, формальное равноправие субъектов РФ находится в противоречии с беспрецедентными географическими и социально-экономическими различиями между ними: по площади территорий, по численности населения, по степени урбанизации, по объёму ВВП на душу населения, по уровню бюджетных доходов на душу населения, по уровню бюджетных расходов на душу населения.

Немалую роль сыграло то, что экономические преобразования 90-х годов по-разному сказались на экономической и социальной ситуации в различных субъектах Федерации. Одни из них выиграли, другие – не получили ожидаемых преимуществ, третьи – оказались в чистом проигрыше. При этом, большинство, в том числе почти все национально-территориальные образования, за исключением главных нефтедобывающих регионов, попали в группу проигравших. Дифференциация между регионами, и без того весьма значительная, резко возросла. Различный экономический потенциал отдельных регионов приводит к различным по объёму федеральным и региональным финансовым поступлениям.

Социально-политическая стабильность региона проявляется в способности государственной власти при помощи имеющихся в её распоряжении материальных и других ресурсов контролировать и регулировать внутреннюю социально-экономическую ситуацию, определять курс по отношению к федеральному центру и другим субъектам Федерации.

России модель межбюджетных отношений формируется, начиная с 1991г. В экономических исследованиях последнее десятилетие делится, как правило, на три этапа развития межбюджетных отношений.

Первый этап – 1991-1993гг., характеризуется обычно как период стихийной децентрализации бюджетной системы. Органы государственной власти субъектов Федерации получили большие возможности самостоятельно осуществлять функции по управлению социально-экономическим развитием регионов и проводить собственную бюджетную политику.

С 1994 по 1997г. проходил второй этап реформирования меж-

бюджетных отношений. В эти годы отношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации по поводу оказания финансовой помощи строились в методических рамках формирования и распределения Федерального фонда финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

На третьем этапе (1999-2001гг.) реформа межбюджетных отношений приобрела более организованный и системный характер. Приняты Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», которые в существенной мере упорядочили законодательную базу. В 1998г. Правительством Российской Федерации была принята «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 годы»,

За период 1998-2002гг. разница между минимальной и максимальной величинами душевых бюджетных доходов субъектов Федерации впервые несколько сократилась (21,8 раза против 22,3). В то же время в среднем по 20-ти регионам с наименьшими и 20-ти регионами с наибольшими значениями этого показателя ассиметрия выросла с 5,2 до 6,5 раза. После корректировки душевых бюджетных доходов на индекс бюджетных расходов для приведения их в сопоставимые условия эти данные сложились соответственно 1,18 и 1,13 раза (96%). Такой результат получен за счет резкого, начиная с 2001г., увеличения финансовой помощи и компенсаций из федерального бюджета при сокращении уровня налоговых и неналоговых доходов в бюджетах регионов.

В августе 2001 г. Правительство Российской Федерации приняло новую Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, в которой обозначен *следующий (четвёртый) этап* реформирования бюджетной системы.¹⁰⁶

Программа декларирует пять основных направлений:

- упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;
- четкое разграничение расходных полномочий и сокращение "нефинансируемых мандатов";
- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;

¹⁰⁶ Придачук.М.П. Становление и развитие бюджетного федерализма в России. Финансы.№1.2003г. с. 24.

- формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях.

В последние годы сохраняется определенный баланс в распределения налоговых доходов между федеральным и территориальными бюджетами (см. табл.).

Распределение налоговых доходов между федеральным и территориальными бюджетами до и после распределения трансфертов

Таблица 1.

	1999г.	2000 г.	2001 г.	2002г.	2003 г	2004	2005
До	51: 49	54: 46	59: 41	59: 41	60: 40	53: 47	56:44
После	46: 54	49: 51	51: 49	49: 51	50: .50		

Источник: В. Климанов, А. Лавров «Межбюджетные отношения в России на современном этапе»// Вопросы экономики, № 11, 2004 г., стр. 114., Васильев Ю.В. Бюджет – 2006: в центре внимания поддержка инвестиционных и инновационных проектов// Налоговая политика и практика, №1, 2006, стр. 5.

Программа развития бюджетного федерализма связана и с развитием системы финансовой помощи бюджетам других уровней.

С начала 2000-х годов финансовая помощь из федерального бюджета в Российской Федерации предоставляется через пять основных фондов:

- Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;
- Фонд компенсаций;
- Фонд софинансирования социальных расходов;
- Фонд регионального развития;
- Фонд реформирования региональных финансов.

Помимо этого расходы федерального бюджета по финансовой помощи включают также такие подразделы, как

- «Финансовая поддержка закрытых административно-территориальных образований»,
- «Финансовая поддержка города – курорта Сочи», «Финансирование программ развития городов наукоградов»,
- «Финансирование Всероссийского конкурса на звание «Самый благоустроенный город России»,

- «Финансирование работ по сбору и утилизации радиоактивных отходов»,
- «Финансирование расходов по содержанию объектов ЖКХ и социальной сферы, переданных в ведение местных органов самоуправления».¹⁰⁷

В 2004 году расходы, включённые в раздел «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы, представлены в следующих долях:

Финансовая помощь федерального бюджета бюджетам субъектов РФ

Таблица 2.

Наименование расходов	2002		2003	
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
Финансовая помощь бюджетам других уровней, в том числе:	265,4	100	294,5	100
ФФПР	147,5	55,6	173,2	58,8
Фонд реформирования региональных финансов	1,2	0,4	1,3	0,4
Фонд компенсации	40,7	15,3	47,0	16,0
Дотации и субвенции	31,1	11,7	30,5	10,2
Фонд софинансирования социальных расходов	18,7	7,0	5,0	1,7
Фонд регионального развития	17,5	6,6	24,4	8,4
Мероприятия в области регионального развития. Федеральная адресная инвестиционная программа	8,7	3,3	13,0	4,5

Источник: В. Климанов, А. Лавров «Межбюджетные отношения в России на современном этапе»// Вопросы экономики, № 11, 2004 г., стр. 114.

Крупнейшим каналом федеральной финансовой помощи регионам являются дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности из *Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации* (ФФПР), который был образован еще в 1994 г. Все последние годы (включая и 2004 г.) ФФПР составлял около 14% общего объема налоговых доходов федерального бюджета за исключением доходов от таможенных пошлин.

¹⁰⁷ А.М. Годин, Н. С. Максимова, И. В. Подпорина «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации»//Учебное пособие, М., Дашков и К, 2004г.

Оценка бюджетной обеспеченности субъектов Федерации до и после предоставления им средств из ФФПР позволяет сделать вывод о высокой результативности применяемых процедур при сохранении заинтересованности региональных органов власти в улучшении собственного финансового положения (см. табл.).

Показатели Фонда финансовой поддержки субъектов РФ в 1998-2005 гг.

Таблица 3.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Объем млрд. руб. (до 1998 г. – трлн.руб.)	39,2	33,7	57,4	100,3	147,5	173,8	175,8	189,9
Доля в расходах федерального бюджета, %	7,8	5,9	6,7	8,4	7,6	7,2	6,6	
Число регионов, получивших средства Фонда	76	76	71	70	72	71	71	

Источник: А. Г. Бирюков «К вопросу о назначении и результатах распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»// Финансы, №11, 2004 г., стр. 8., Васильев Ю.В. Бюджет – 2006: в центре внимания поддержка инвестиционных и инновационных проектов// Налоговая политика и практика, №1, 2006, стр. 5.

Если до распределения средств ФФПР доходы 10 «богатых» регионов превышали доходы 10 «бедных» в 9,9 раза в 2001 г., в 7,7 раза - в 2002 г. и в 9,3 раза - в 2003 г., то после их распределения этот разрыв сократился до 3-5 раз.

Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ за счёт средств ФФПР в 2001-2003 гг.

Таблица 4.

	2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	до	после	до	после	до	после
Наиболее обеспеченный регион	4,11	4,11	4,16	4,16	4,09	4,09

Наименее обеспеченный регион	0,18	0,46	0,19	0,59	0,09	0,61
Соотношение уровней наиболее обеспеченного и наименее обеспеченного регионов	22,3	8,9	21,4	7,0	45,5	6,7
10 наиболее обеспеченных регионов	2,67	2,67	2,47	2,47	2,29	2,30
10 наименее обеспеченных регионов	0,27	0,57	0,32	0,65	0,25	0,68
Соотношение уровней 10 наиболее обеспеченных и 10 наименее обеспеченных регионов	9,9	4,7	7,7	3,8	9,3	3,4

Источник: А. Г. Бирюков «К вопросу о назначении и результатах распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»// Финансы, №11, 2004 г., стр.9.

В 2005 г. показатель региональной бюджетной обеспеченности у 32 регионов составлял менее 1/2 среднероссийского уровня, у 57 регионов — менее 3/4. Одновременно у пяти субъектов Федерации он намного больше среднего: Республика Татарстан — 1,6, г. Москва — 2,3, Ненецкий АО — 3,1, Ямало-Ненецкий АО — 4,3, Ханты-Мансийский АО — 6,9. В целом 20 субъектов РФ характеризуются более высокой бюджетной обеспеченностью, чем в среднем по стране, остальные 69 (аутсайдеры) — более низкой.

Распределение региональной бюджетной обеспеченности

Таблица 5.

	2001 г.	2002 г.	2003г.	2004 г.	2005 г.
Число регионов с бюджетной обеспеченностью не выше:					
0,25	10	11	9	10	10
0,50	25	31	33	33	32
1,0	69	70	69	71	69

Источник: Лавровский Б., Постникова Е. Трансфертный механизм: преодолен ли кризис// Вопросы экономики, №8, 2005, стр. 47.

Для оценки уровня бюджетной обеспеченности региона используется относительный показатель — так называемые валовые налоговые ресурсы, что позволяет учитывать собственные усилия региональных властей по сбору налогов. Удельные валовые налоговые ресурсы регионов представляют собой произведение прогнозируемого на тот или иной год среднего уровня доходов субъектов Российской Федерации на душу населения на индекс налогового потенциала данного субъекта. Кроме того, вместо фактических расходов (обоснованность которых была неизвестна) при расчете трансфертов теперь используются индексы бюджетных расходов, характеризующие, во сколько раз больше/меньше среднего по России уровня обходится в конкретном регионе производство одного и того же объема бюджетных услуг. Впервые такая комбинированная методика была применена в 2001 г.

Дотации из ФФПР предоставляются тем регионам, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Перечисление дотаций осуществляется ежемесячно исходя из фактических налоговых поступлений в федеральный бюджет.

На 2004 г. объем ФФПР был утвержден в сумме 176 млрд. руб. Они были направлены на дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, на субсидии на закупку и доставку нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности и субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Начиная с 2005 г. фонд охватывает только нецелевые дотации. При этом предполагается применение особого порядка перечисления средств ФФПР с учетом сезонной потребности территориальных бюджетов в финансировании приоритетных расходов.

Вторым по значимости является *Фонд компенсации*. Его средства предоставляются в виде целевой финансовой помощи (субвенций) субъектам Федерации для финансирования федеральных обязательств (прежде всего социальных пособий и льгот), возложенных на региональные бюджеты федеральными законами. При этом перечисления из Фонда компенсаций осуществляются всем субъектам Федерации пропорционально численности соответствующих льготных категорий граждан независимо от бюджетной обеспеченности регионов и их налогового потенциала.

Причиной создания данного фонда явилось то, что во второй половине 1990-х годов региональные бюджеты были перегружены "фе-

деральными мандатами", финансирование которых осуществлялось не в полном объеме. В 2001 г. за счет централизации 15% НДС, поступавших в региональные бюджеты, был создан федеральный Фонд компенсаций. Это позволило не только уравнивать возможности граждан с точки зрения получения социальных услуг, но и решить проблемы, связанные с уплатой НДС компаниями общенационального значения.

В 2005 г., в связи с кардинальными переменами в сфере разграничения предметов ведения и полномочий предусматриваются существенные изменения в определении направлений федеральных расходных обязательств, передаваемых для исполнения на региональный и местный уровни.

В 2002 г. был создан *Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР)* для поддержания приоритетных социально значимых расходов в условиях проведения структурных реформ в регионах. Субсидии из ФССР распределяются между всеми регионами для долевого финансирования (частичного возмещения) таких расходов при соблюдении определенных условий. Средства ФССР планировалось направлять на частичное возмещение расходов консолидированных региональных бюджетов, на предоставление жилищных субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг. Однако было принято решение направить средства из ФССР также и на частичное возмещение расходов консолидированных региональных бюджетов на повышение оклада первого разряда Единой тарифной сетки (ЕТС) работников организаций бюджетной сферы.

Механизм предоставления субсидий из ФССР был законодательно закреплён путем принятия в 2003-2004 гг. изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Бюджетный кодекс РФ, которые вступят в силу с 1 января 2005 г. При работе над проектом федерального бюджета на 2005 г. первоначально предполагалось, что ФССР не будет сформирован. Однако позднее вновь была подтверждена его целесообразность, и направления использования средств фонда были даже расширены.

Еще одним каналом федеральной финансовой помощи является *Фонд регионального развития (ФРР)*, идея создания которого впервые была закреплена в Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. В рамках ФРР осуществляется консолидация разрозненных капитальных расходов федерального бюджета в регионах, в том числе по реализации ФЦП регионального развития. Главной задачей формирования и распределения средств ФРР является сокра-

щение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития субъектов РФ.

Распределение средств Фонда регионального развития в 2000-2004 гг.

Таблица 6 (тыс. руб.)

	2000	2001	2002	2003	2004
Фонд регионального развития:	2 542 482	3 335 000	17 491 700	25 072 010	25 072 010
В том числе					
Дополн. фин. помощь высокотехнологичным субъектам РФ	342 382				
Субсидии на реализацию федеральных программ развития регионов, из них:	2 200 000	3 335 000	17 491 700	25 072 010	25 072 010
ФЦП «Развитие Калининградской области на период до 2010»			490 000	560 000	560 000
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего востока и Забайкалья на 1996-2005 гг.»			681 000	971 000	971 000
ФЦП «Со-					

циально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2005)			221 000	241 000	241 000
ФЦП «Юг России» (на 2002-2006)			1 834 900	2 054 900	2 054 900
ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 гг. и до 2015 г.)			2 000 000	2 630 000	2 630 000
ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 г.»			12 264 800	11 264 800	11 264 800
ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006»				7 350 310	7 350 310

Источник: А. Г. Бирюков «О методологии распределения средств фонда регионального развития» // Финансы, №5, 2004, стр. 12.

Впервые образование ФРР в объеме 2 млрд. руб. было предусмотрено в федеральном бюджете на 2000 г. В бюджете 2001 г. объем ФРР составил уже 3 млрд. руб. Предполагалось, что эти средства будут направлены на финансирование федеральных целевых программ развития регионов, а также на дополнительную помощь высокодотационным субъектам Российской Федерации. Однако подобное использование средств ФРР приводило к их "распылению". Поэтому в 2002-2004 гг. принципы формирования ФРР были кардинально изменены: его объем был резко увеличен (с 17,5 млрд. до 25,1 млрд. руб.), а количество федеральных целевых программ развития регионов сократилось — с 30-50 программ в предыдущие годы до шести в 2002 г, и семи в 2003 и 2004 гг. Начиная с 2004 г. средства ФРР предоставляются не только в виде субсидий, но и в форме субвенций, что должно снизить нагрузку на региональные бюджеты.

Как видно из таблицы, средства, направляемые на осуществление основного назначения деятельности ФРР, занимают весьма незначительную долю в структуре расходов: объём расходов на финансирование Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002-2010 гг. и до 2015 года)» в период за 2002-2004 года не превышал 11,5% от общего объёма ФРР. В то же время, средства, направляемые на социально-экономическое развитие Татарстана и Башкортостана занимают в последние годы 70-74% всего фонда

Распределение средств ФРР долгое время не имело четких методологических обоснований. Только осенью 2003 г. была одобрена Методика распределения средств ФРР на 2004 г. В новых федеральных законах с 2005 г. устанавливаются нормы по более детальному законодательному его регулированию. Предусматривается осуществить концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях, а также дополнить методологию распределения средств ФРР механизмами оценки результативности расходов. В состав ФРР будут включены и субсидии на поддержку дорожного хозяйства.

Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ) впервые был предусмотрен в Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. В качестве источника его формирования установлен кредит Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Данный фонд был образован в 2002 г. Его суммарный объем в 2002-2004 гг. составил 120 млн. долл.

Федеральное правительство определило, что субсидии из ФРРФ ежегодно предоставляются не более чем пяти регионам, отобранным на конкурсной основе и обеспечившим реализацию двухлетней про-

граммы реформирования региональных финансов или ее первого (годового) этапа (см. табл.). Направления реформирования включают мероприятия по совершенствованию: бюджетного процесса и межбюджетных отношений; тарифной и ценовой политики; бюджетного учета, отчетности, контроля и аудита; управления бюджетными расходами, государственным и муниципальным долгом, государственной и муниципальной собственностью.

К 2004 г. функционирование ФРРФ по сравнению с другими фондами, через которые предоставляется финансовая помощь регионам из федерального бюджета, было наиболее детально урегулировано на нормативном уровне, а механизм конкурсного отбора регионов — получателей средств показал свою высокую эффективность уже на первом этапе.

С 2005 г., фонд был обновлен и преобразован в Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. Начиная с 2006 г. он нацелен на стимулирование не только субъектов Федерации, по и их административных центров с численностью жителей свыше 200 тыс. человек. Средства нового Фонда будут распределяться на конкурсной основе, а число отбираемых субъектов Федерации увеличится до восьми.

По расчётам правительства, в консолидированном бюджете РФ на 2006 год доля налоговых доходов субъектов Федерации без финансовой помощи составляет 43,7%. Это ниже, чем в 2005 году (47%). Таким образом, как и в прежние годы наблюдается централизация налоговых доходов на федеральном уровне.

Безусловно, все регионы, и в первую очередь отстающие, должны искать новые стимулы и резервы своего внутреннего развития. Объективно и обоснованно требовать, чтобы каждый регион обеспечил использование природно-производственного потенциала, наращивал налоговый потенциал, эффективно использовал бюджетные средства. Тогда и регионы-доноры лишатся оснований утверждать о наличии иждивенческих настроений.

Научное издание

Сборник статей и тезисов НПК в филиале ДГУ в
г. Избербаше, 30-31 мая 2006 г.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НА СОВРЕ- МЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РЕГИ- ОНА

Редактор: Идрисов Ш.А.
Корректор: Бахмудов М.Н.

Подписано в печать 06. 12. 2006 г. Формат 60×84 1/16
Печать офсетная, ризограф. Усл. п. л. 18,4
Тираж 50 экз.

Издательство ИПЦ ДГУ г. Махачкала, ул. М. Ярагского, 69 е.
Отпечатано ООО «Деловой Мир», г. Махачкала, ул. Коркмасова 35