В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [3] указал, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом в целом и отклонение от них недопустимо. Аналогичную позицию занимает и Конституционный Суд Российской Федерации, закрепляющий, что общепризнанные принципы представляют собой разновидность норм международного права, его нормативную основу, служат его фундаментом, а также отражают коренные (фундаментальные) интересы государств и народов [4]. Таким образом, единообразное применение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации является залогом эффективной реализации ее международно-правовых обязательств.

Между тем юридической наукой не выработан единый подход к пониманию категории «общепризнанные принципы и нормы международного права». В контексте поставленной проблемы следует согласиться с тем, что в самом общем виде под ними нужно понимать основные, наиболее общие нормы, которые вместе с тем выражают идеи, лежащие в основе системы международного права в целом [5]. Кроме того, наряду с универсальными общепризнанными принципами и нормами международного права, в нормативную структуру международного права традиционно включаются и региональные принципы, которые связывают государства, расположенные в одном географическом регионе [6]. С этих позиций природа общепризнанных принципов международного права универсальна, они носят всеобъемлющий характер, а природа принципов Болонского процесса – региональна, они распространяют свою деятельность только на территорию определенного географического региона.

Данный вывод лежит в основе научного подхода, в рамках которого принципы, закрепленные в документах Болонского процесса, не являются общепризнанными, так как не выступают в роли основополагающих императивных норм международного права, принимаемых и признаваемых международным сообществом. Как отмечает П.П. Кенсовский, «по своей сути принципы Болонского процесса – это региональные принципы, сформировавшиеся в конкретном географическом регионе, которые лишь формулируют и провозглашают ряд важнейших общих целей и задач, достижение которых будет способствовать формированию единого общеевропейского пространства высшего образования» [7]. Упомянутые принципы направлены на гармонизацию образовательных систем и подходов к развитию высшего образования в европейском регионе и побуждают государства к реформированию национальной образовательной системы. Однако большинство документов Болонского процесса не имеют общеобязательной силы, так как не являются международными договорами, а лишь выступают в роли международных актов, не содержащих юридически обязывающих положений. С этих позиций они нуждаются в официальном толковании как с точки зрения международного права, так и с точки зрения юридической науки.

Учитывая, что конституционное право на образование является несущей конструкцией в восприятии иных прав личности, определяющих стабильность общественных устоев и национальную безопасность государства, реформирование механизма его реализации в Российской Федерации должно осуществляться при соблюдении баланса публичных и частных интересов.

Представляется, что данный процесс подразумевает имплементацию принципов Болонского процесса в национальную правовую систему путем принятия соответствующего нормативно-правового акта, регламентирующего их правовую природу, устанавливающего четкий механизм реализации этих принципов и критерии юридической ответственности за их нарушение.

Статья подготовлена по проекту «Проведение поисковых научно-исследовательских работ по направлению "Юридические и политические науки", выполняемому в рамках мероприятия 1.2.2 "Проведение научных исследований научными группами под руководством кандидатов наук" ФЦП "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009-2013 гг. по теме "Экспертная политика в законодательной деятельности"».

Литература

1. *Бабенко С.* Права человека в условиях глобализации // Законность. 2007. № 10.
2. *Кирилловых А.А.* Право на образование в свете Болонской декларации // Социальное и пенсионное право. 2010. № 1. С. 31.
3. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. №5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.
4. По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г.: постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-I // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 1. С. 49.
5. *Усенко Е.Т.* Соотношение категорий международного и национального (внутригосударственного) права // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 49.
6. *Игнатенко И.И.* Международное право: учебник. М., 2002. С. 96-97.
7. *Кенсовский П.П.* Общеправовой анализ принципов Болонского процесса // Общество и право. 2010. № 2. С. 254.

МЕТОДИКА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ ЕЕ ВНЕДРЕНИЯ

Ирина ТЕРЕНТЬЕВА

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых

Бюджетное регулирование во многих субъектах Федерации не способствует наиболее полному использованию доходного потенциала муниципальных образований, рационализации расходов, а механизм выделения дотаций нередко формирует «иждивенчество» со стороны территорий, а также способствует появлению искусственной дотационности и образованию нерациональных встреч-

ных финансовых потоков в регионе. Соответственно, вопросы совершенствования бюджетного регулирования на территориальном уровне в современных условиях приобретают определяющее значение.

Как правило, в бюджетном регулировании выделяют две составляющие: регулирующие налоги (нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов на временной основе) и финансовую помощь из вышестоящих бюджетов. Осуществление бюджетного регулирования за счет налоговой составляющей сохраняет заинтересованность органов местного самоуправления в полном и своевременном сборе федеральных и региональных налогов, так как для получения своей доли налогов необходимо обеспечить полностью поступление их в бюджетную систему. В то время, как дотационная составляющая бюджетного регулирования «способствует развитию иждивенчества со стороны муниципальных образований, которые, не прилагая каких-либо действенных усилий, стремятся получить как можно большую сумму финансовой помощи» [1, с. 9].

Целесообразность преимущественного использования именно налоговых методов в бюджетном регулировании обусловлена тем, что дополнительные нормативы отчислений от налоговых доходов позволяют повысить уровень самообеспеченности местных бюджетов, а также стимулируют органы местного самоуправления к увеличению собираемости налогов и наращиванию налогового потенциала своих территорий. Это, в свою очередь, приводит к снижению потребности в финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней, сокращению количества дотационных муниципальных образований в регионе, повышению самостоятельности местных бюджетов и ответственности органов местного самоуправления за бюджетную обеспеченность подведомственных территорий.

Закономерно ставится вопрос о целесообразности выделения дотаций муниципальному образованию при наличии сопоставимого объема налоговых ресурсов, собираемых на его территории. Данный вопрос тесно связан с проблемой нерациональных встречных финансовых потоков: средства муниципального образования сначала направляются в региональный бюджет в виде отчислений от налогов, а затем возвращаются оттуда в виде дотаций, что искусственно увеличивает количество дотационных территорий, которые потенциально могли бы обеспечивать себя сами. В связи с этим «в случаях, когда на территориях не имеется достаточного налогового потенциала и поэтому отсутствует возможность отрегулировать территориальные бюджеты за счет отчислений от налогов, используется метод дотаций» [2, с. 196]. Таким образом, в бюджетном регулировании приоритет должен отдаваться налоговой составляющей, к дотациям следует прибегать в последнюю очередь.

По вопросу единых или дифференцированных дополнительных нормативов отчислений от налогов целесообразной представляется позиция, согласно которой равный подход к территориям должен заключаться не в установлении единых нормативов отчислений от совместных налогов, а в едином методе их исчисления [3, с. 38]. Единые дополнительные нормативы отчислений от налогов не способствуют выравниванию бюджетной обеспеченности территорий, в то время как дифференцированные нормативы позволяют учитывать особенности каждой территории, обеспечивая не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание. Однако в данном случае важно устранить субъективный фактор при дифференциации нормативов налогов.

Основываясь на вышеизложенных базовых положениях, нами предлагается следующая методика бюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации.

Основной задачей бюджетного регулирования в регионе является обеспечение всем жителям региона равного уровня государственных и муниципальных услуг, вне зависимости от места их проживания при сохранении заинтересованности органов местного самоуправления в самообеспечении. Поэтому важнейшее значение имеет нахождение оптимального соотношения между выравниванием среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований и созданием стимулов для эффективной управленческой деятельности на местах. Соответственно, в методике бюджетного регулирования выделяются выравнивающий и стимулирующий компоненты.

Выравнивание предлагается осуществлять в три этапа.

На первом этапе может быть применен механизм «отрицательных трансфертов» для устранения существенных диспропорций.

На втором этапе выравнивание осуществляется за счет ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, передаваемых муниципальным образованиям на дифференцированной основе. Для формализованного определения нормативов отчислений решается следующая задача оптимизации:

$$\begin{cases} Д_i = \dfrac{\sum\limits_{l=1}^{m} Нд_{il} \cdot r_{il} + Не_i}{Ч_i \cdot ИБР_i} \\ \sum\limits_{i=1}^{n}\sum\limits_{l=1}^{m} Нд_{il} \cdot r_{il} \le СБР + \sum\limits_{i=1}^{n} ОТ_i \\ 0 \le r_{il} \le (r_{l_{max}} - r_{l_{закр}}) \\ V_\sigma(Д_i) \to \min \end{cases}$$

где $Д_i$ – приведенные к сопоставимым условиям среднедушевые налоговые доходы i-того муниципального образования;

$Нд$ – налоговый потенциал i-того муниципалитета по l-тому налогу из определенного перечня (m) федеральных и региональных налогов, по которым устанавливаются дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты на временной основе;

$Не_i$ – налоговый потенциал i-того муниципального образования по единым нормативам отчислений;

$Ч_i$ – численность населения i-того муниципального образования;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i-того муниципального образования;

$СБР$ – средства бюджетного регулирования муниципальных образований региона;

$ОТ_i$ – величина «отрицательного трансферта» для i-того муниципального образования;

r_{il} – расчетная величина дополнительного норматива (ставки) l-того налога для i-того муниципального образования;

$r_{l\ закр}$ – норматив (ставка) l-того налога, закрепляемый за муниципальными образованиями;

$r_{l\ max}$ – максимальный норматив (ставка) l-того налога, передаваемый на муниципальный уровень;

$V_\sigma(Д_i)$ – коэффициент вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований региона.

Основным критерием (целевой функцией) дифференциации нормативов является минимизация коэффициента вариации среднедушевых налоговых доходов муниципальных образований региона, приведенных к сопоставимым условиям. Коэффициент вариации выбран в качестве критерия, поскольку он характеризует колеблемость признака (приведенных среднедушевых доходов) в совокупности (муниципальные образования региона), и его минимизация означает стремление к однородности признака в совокупности, то есть, выравнивание приведенных к сопоставимым условиям налоговых доходов на душу населения в регионе.

На третьем этапе выравнивание происходит за счет трансфертов из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований региона. Использование трансфертов обусловлено объективной необходимостью финансовой поддержки

муниципальных образований, обладающих слабым налоговым потенциалом, среднедушевые доходы которых даже при максимальных дополнительных нормативах (ставках) федеральных и региональных налогов, передаваемых на временной основе, находятся на низком уровне.

Для того чтобы органы местного самоуправления были заинтересованы не только в максимальном использовании налогового потенциала, но и в его наращивании, предложен стимулирующий механизм, основанный на увеличении ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов муниципалитетам, имеющим прирост налогового потенциала в отчетном году по сравнению с базовым.

Особенностью методики является ее гибкость – региональные органы власти имеют возможность определять необходимое соотношение «выравнивание – стимулирование». Стимулирующим фактором является также то, что выравниванию не подвергаются неналоговые доходы, чтобы не снижать заинтересованности к их наращиванию на местах.

На примере Владимирской области проведем моделирование взаимоотношений между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных образований на 2011 г. по двум подходам к бюджетному регулированию: действующей в области методике выравнивания за счет дотаций и предлагаемой методике выравнивания за счет налоговой составляющей бюджетного регулирования. В целях сравнительного анализа указанных подходов в качестве исходных величин воспользуемся показателями областной методики.

Рассмотрим выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Как видно из **таблицы 1**, значительная величина коэффициента вариации приведенных к сопоставимым условиям среднедушевых налоговых доходов до выравнивания бюджетной обеспеченности (113,4%) свидетельствует об изначально неравных потенциальных налоговых возможностях поселений (в том числе городских округов) региона. Максимальная величина среднедушевого приведенного налогового дохода превысила минимальную величину в 32 раза.

В соответствии с действующей в области методикой, все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения Владимирской области получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности исходя из численности жителей с поправкой на коэффициент, учитывающий плотность населения [4]. Такой подход позволил увеличить минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы с 377 до 820 руб. и сократить разрыв между максимальной и минимальной величиной среднедушевых доходов до 15 раз. Однако коэффициент вариации очень высок (81,7%), что свидетельствует о значительной дифференциации среднедушевых приведенных налоговых доходов поселений региона. Кроме того, выравнивание осуществляется исключительно за счет дотационной составляющей, то есть, дотация выделяется всем 111 муниципальным образованиям при наличии сопоставимого по объему налогового потенциала. А такой критерий выравнивания, как «численность населения», способствует тому, что дотацию получают даже городские округа (Владимир, Ковров, Муром), доходная база которых значительно выше, чем у поселений. Все это способствует «иждивенчеству» местных органов власти и ведет к образованию нерациональных встречных финансовых потоков (414,9 млн рублей).

В предлагаемой методике выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется, в первую очередь, за счет налоговой составляющей бюджетного регулирования, а именно – дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц. В результате удалось значительно снизить коэффициент вариации приведенных среднедушевых налоговых доходов поселений (до 63,9%), а разрыв между максимальной и минимальной величинами сократить с 32 до 10 раз. При этом минимальные приведенные среднедушевые налоговые доходы увеличились с 377 до 1220 рублей. В соответствии с предлагаемой моделью вся сумма средств бюджетного регулирования поселений представлена налоговой составляющей, что позволило свести количество дотационных поселений к нулю. Соответственно, отсутствуют и встречные финансовые потоки.

Таблица 1. Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности поселений Владимирской области

	До выравнивания	Действующая методика	Предлагаемая методика
Коэффициент вариации приведенных среднедушевых доходов, %	113,4	81,7	63,9
Xmax/Xmin	32	15	10
Минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы, руб./чел.	377	820	1220
Количество дотационных муниципальных образований	X	111	0
Встречные финансовые потоки, млн руб.	X	414,9	0
Доля налоговой составляющей в средствах бюджетного регулирования, %	X	0%	100%

Далее рассмотрим выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов. Как видно из таблицы 2, до выравнивания бюджетной обеспеченности среднедушевые приведенные налоговые доходы муниципальных районов (городских округов) существенно дифференцированы. Об этом свидетельствует высокое значение коэффициента вариации среднедушевых налоговых доходов (53,6%) и разрыв между максимальной и минимальной их величиной, составивший 6,7 раз.

В соответствии с действующей во Владимирской области методикой, выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется за счет дотаций, которые выделяются тем муниципальным образованиям, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает установленного по области максимального уровня, до которого осуществляется выравнивание [4].

Действующая методика выравнивания бюджетной обеспеченности позволяет снизить коэффициент вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов до приемлемого уровня (11,3%). Минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы возросли с 1787 до 7308 руб., а разрыв между максимальной и минимальной величиной среднедушевых доходов сократился до 1,7 раза (**таблица 2**). Однако выравнивание осуществляется за счет дотационной составляющей бюджетного регулирования: дотацию получают 20 из 21 муниципального образования Владимирской области, имеющего статус муниципального района или городского округа. Выделение дотаций осуществляется при наличии сопоставимого по объему налогового потенциала территории, что, в свою очередь, формирует значительные встречные финансовые потоки в регионе – 3106,0 млн рублей. Подобный подход к бюджетному регулированию ведет к «иждивенчеству» местных органов власти, снижению их заинтересованности в развитии налогового потенциала своих территорий.

В предлагаемой методике выравнивание бюджетной обеспеченности муници-

Таблица 2. Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Владимирской области

	До выравнивания	Действующая методика	Предлагаемая методика
Коэффициент вариации приведенных среднедушевых доходов, %	53,6	11,3	11,3
X_{max}/X_{min}	6,7	1,7	1,5
Минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы, руб./чел.	1787	7308	7755
Количество дотационных муниципальных образований	X	20	10
Встречные финансовые потоки, млн руб.	X	3106,0	0
Доля налоговой составляющей всредствах бюджетного регулирования, %	X	0%	90%

пальных районов (городских округов) осуществляется, в первую очередь, за счет дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц. В результате при коэффициенте вариации 11,3% удалось в два раза сократить количество дотационных муниципальных образований (до 10), свести встречные финансовые потоки к нулю и повысить минимальные среднедушевые приведенные налоговые доходы (таблица 2). При этом бюджетное регулирование осуществлялось в преобладающей части (90%) за счет налоговой составляющей, что устраняет «иждивенчество» местных органов власти и стимулирует их к улучшению собираемости налогов и развитию налогового потенциала своих территорий.

Таким образом, на основе сравнительного анализа двух подходов к бюджетному регулированию выделим следующие преимущества предлагаемой методики.

1. Бюджетное регулирование основывается на максимальном использовании собственных доходных возможностей территорий, дотации же выделяются только в случае недостаточности налогового потенциала муниципальных образований.

2. Дифференциация ежегодно устанавливаемых дополнительных нормативов отчислений от регулирующих налогов, передаваемых местным бюджетам, производится исключительно на формализованной основе.

3. Обеспечивается стимулирование не только максимального использования, но и развития (наращивания) собственного налогового потенциала муниципальных образований.

Выравниванию не подвергаются неналоговые доходы, чтобы не снижать стимулы к их наращиванию на местах.

Эффект от использования предлагаемой методики выражается:

– во-первых, в сокращении количества дотационных муниципальных образований. Предлагаемая методика позволяет значительно повысить уровень самообеспеченности муниципальных образований за счет дополнительных нормативов регулирующих налогов. При выравнивании среднедушевых приведенных налоговых доходов муниципальных районов и городских округов Владимирской области, например до 7500 руб./чел. (при коэффициенте вариации равном 11,3%), в условиях действующей методики дотацию получат 20, а предлагаемой методики – только 8 муниципальных образований;

– во-вторых, в устранении встречных финансовых потоков в бюджетном регулировании. Предлагаемая методика позволяет свести к нулю встречные финансовые потоки в бюджетном регулировании поселений и муниципальных районов (городских округов), которые в настоящее время составляют соответственно 414,9 млн руб. и 3106,0 млн руб. Это создает заинтересованность в максимальном использовании собственного налогового потенциала органами местного самоуправления, сокращает «иждивенчество», придает оперативность бюджетному процессу на местах.

Исследование выполнено при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 11-06-97505-р_центр_а.

Литература

1. *Игудин А.Г.* Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы. № 5. 2003.
2. *Поляк Г.Б.* Территориальные финансы: Учебное пособие. М.: Вузовский учебник, 2009.
3. *Дорждеев А.* Межбюджетные отношения в РФ: обеспечение единства интересов центра и регионов // Проблемы теории и практики управления. № 4. 2000.
4. О межбюджетных отношениях во Владимирской области: закон Владимирской области от 10.10.2005 г. № 139-ОЗ. URL: Режим доступа: www.avo.ru

конкурс аспирантских работ

ОПЕРАЦИОННЫЕ РИСКИ СТРАХОВОЙ КОМПАНИИ

Артём БЛИЗНЮК
аспирант кафедры управления рисками и страхования НИУ «Высшая школа экономики»

Большинство специалистов определяют управление рисками как единую систему по организации, контролю и оценке всех рисков компании. Для страховой компании одним из важнейших бизнес-процессов является взаимодействие со страховыми посредниками, которые обеспечивают заключение около 60% договоров страхования. А во многих крупных страховых компаниях годовой план подразделений прямых продаж равен квартальному плану подразделений, обеспечивающих взаимодействие страховых посредников со страховой компанией.

Однако эта область деятельности является наиболее уязвимым местом в организации страхового бизнеса с точки зрения управления операционными рисками.

В целях улучшения системы управления рисками долгое время – более 30 лет – компании руководствовались директивой «Solvency I». Но она не позволяет учитывать риски инвестиций, страховые риски с длительным периодом урегулирования убытков, риски перестрахования. Исполнение директивы «Solvency I» не предотвратило разорение отдельных страховых компаний, например американской Equitable life. По тем же причинам российский ОСАО «Ингосстрах» за период кризиса 2008 г. понесло потери около 300 млн руб.

Для улучшения системы управления рисками Европейской комиссией разработана новая директива в области контроля платежеспособности страховых компаний