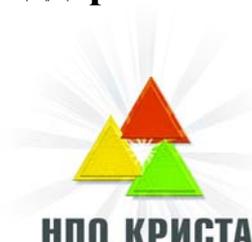


Министерство финансов Российской Федерации  
Министерство финансов Республики Карелия  
Редакция журнала «Финансы»  
Редакция журнала «Бюджет»  
Петрозаводский государственный университет

# ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Материалы  
Десятой научно-практической конференции  
(28–30 сентября 2011 г.)

## Финансовая поддержка



## Информационная поддержка



Петрозаводск  
Издательство ПетрГУ  
2011

ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)

П781

УДК 338 (470)

**Редакционная коллегия:**

*кандидат экономических наук А. С. Колесов,  
доктор экономических наук А. С. Ревайкин,  
доктор физико-математических наук В. А. Гуртов*

П781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : материалы Десятой научно-практической конференции (28–30 сентября 2011 г.). – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2011. – 243 с.

ISBN 978-5-8021-1265-6

Материалы посвящены рассмотрению проблем совершенствования бюджетной политики как важнейшего элемента социально-экономического развития России и ее субъектов.

**ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)  
УДК 338 (470)**

ISBN 978-5-8021-1265-6

© Издательство Петрозаводского  
государственного университета,  
оригинал-макет, 2011

## **ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В ПРОВЕДЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**В. И. Авдеева**

*Министерство финансов Калужской области*

*avdeeva@adm.kaluga.ru*

Главное требование в настоящее время – это эффективность бюджетных расходов, что предполагает большую ответственность всех бюджетополучателей за результативность использования средств бюджета. Межбюджетное регулирование – один из механизмов воздействия на эти процессы.

Необходимо создать гибкую систему межбюджетных трансфертов, позволяющую ориентировать территориальные органы власти на выполнение мероприятий, обеспечивающих устойчивый и качественный рост экономики.

На сегодняшний день приоритетом является снижение зависимости государства от сырьевой конъюнктуры. В настоящее время в Министерстве финансов РФ рассматривается порядок выделения стимулирующих грантов интенсивно развивающимся регионам. Введение такого вида финансовой поддержки позволит:

- повысить заинтересованность субъектов в укреплении собственного экономического потенциала через модернизацию и технологическую реиндустриализацию экономики;
- уравнивать возможности регионов в обслуживании и погашении долговых обязательств, ранее привлеченных на обустройство инфраструктуры, реализацию различных программ развития;
- обеспечить прирост доходов федерального бюджета по «несырьевым» видам налогов;
- ввести механизм стимулирования инвестиций в «несырьевой» сектор экономики.

Переход от прямого предоставления целевых межбюджетных трансфертов к конкурсной системе выделения грантов заслуживает только одобрения и должен быть применен на уровне «субъект – муниципальное образование».

Вместе с тем действующая редакция Бюджетного кодекса РФ (ст. 139.1) не позволяет регионам заменить субсидирование части рас-

ходов муниципальных образований на конкурсное или грантовое распределение средств: предоставление местным бюджетам иных межбюджетных трансфертов, к которым относятся и гранты, ограничено 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета области (за исключением субвенций).

Назрела необходимость внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ, предусматривающих право превышения установленного ограничения доли иных межбюджетных трансфертов, на объем грантов, предоставляемых местным бюджетам.

Целесообразно ускорить реализацию предлагаемых изменений в части предоставления субсидий регионам – по их укрупнению и расширению полномочий субъектов Российской Федерации по использованию субсидий для достижения заявленных результатов.

На межбюджетные субсидии в общей сумме финансовой помощи, получаемой Калужской областью из федерального бюджета, в 2010 г. приходилось более 66%. Был получен 41 вид субсидий, отдельные из которых в суммовом выражении составили около 600 тыс. руб. В текущем году по большинству субсидий плановая сумма не определена. Для обеспечения стабильности и предсказуемости бюджетного планирования необходимо определять направления и условия субсидирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на среднесрочный период.

**АВТОМАТИЗАЦИЯ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ)  
УЧРЕЖДЕНИЙ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 08.05.2010 г. № 83-ФЗ**

**А. В. Афанасьев**

*Филиал № 5 ООО «Информационные системы "Криста"» в г. Петрозаводске,  
г. Петрозаводск*

*a.afanasev@krista.ru*

НПО «Криста» с 1999 г. занимается разработкой программного обеспечения для автоматизации бухгалтерского учета в государственных (муниципальных) учреждениях.

В течение этого периода времени НПО «Криста» совершенствует, функционально развивает и адаптирует к изменениям в законодательстве решение для бухгалтерского учета – автоматизированную систему «Смета».

Изначально наша программа создавалась на платформе, специально разработанной для бюджетного учета. Именно поэтому программа наиболее адекватна, по сравнению с другими программными продуктами данной сферы, и предназначена для реализации ведения учета по источникам, бюджетной классификации, многомерного аналитического учета, характерного исключительно для бюджетников.

В АС «Смета» реализованы изменения в нормативно-правовых актах, вступивших в силу с 1 января 2011 г., для государственных (муниципальных) учреждений трех типов – казенных, бюджетных, автономных:

– приказ Минфина России от 01.12.2010 г. № 157н «Об утверждении единого плана счетов бухгалтерского учета для государственных органов власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и инструкции по его применению»;

– приказ Минфина России от 06.12.2010 г. № 162н «Об утверждении плана счетов бюджетного учета и инструкции по его применению»;

– приказ Минфина России от 16.12.2010 г. № 174н «Об утверждении плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и инструкции по его применению»;

– приказ Минфина России от 23.12.2010 г. № 183н «Об утверждении плана счетов бухгалтерского учета автономных учреждений и инструкции по его применению»;

– приказ Минфина России от 15.12.2010 г. № 173н «Об утверждении форм первичных учетных документов и регистров бухгалтерского учета»;

– приказ Минфина России от 28.12.2010 г. № 190н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»;

– приказ Минфина России от 28.12.2010 г. № 191н «Об утверждении инструкции о порядке составления и представления годовой, квар-

тальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

АС «Смета» содержит функциональные подсистемы, каждая из которых автоматизирует конкретный раздел бухгалтерского учета:

– Учет санкционирования расходов бюджета (для казенных учреждений – учет и изменение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств; для бюджетных и автономных учреждений – учет сумм утвержденного и полученного финансового обеспечения в разрезе, утвержденном планом финансово-хозяйственной деятельности; учет и изменение принятых обязательств, договоров по принятым обязательствам; учет сумм сметных назначений, а также объема прав на принятие обязательств в пределах утвержденных сумм сметных назначений).

– Учет нефинансовых активов (учет основных средств, нематериальных активов, материальных запасов в разрезе номенклатуры, материально-ответственных лиц, цены поступления, мест хранения; учет истории движения объектов НФА по первичным документам; автоматизированный расчет ежемесячных амортизационных начислений).

– Учет финансовых активов (учет денежных средств учреждения на банковских и лицевых счетах, в т. ч. в иностранной валюте; учет наличных денежных средств в кассе, расчетов с подотчетными лицами, денежных документов, финансовых вложений; экспорт платежных документов в действующий формат ФК).

– Учет расчетов по принятым обязательствам (учет входящих и исходящих счетов-фактур, платежных документов, формирование книги покупок и книги продаж, сверка взаимных расчетов между учреждением и поставщиками).

– Учет администрирования доходов (учет операций по поступлению / возврату в бюджет администрируемых платежей; начисление доходов / возвратов излишне полученных доходов; импорт / экспорт документов в действующем формате ФК).

– Учет межбюджетных отношений [учет, начисление и распределение начисленных сумм финансовой помощи (субсидий, субвенций, трансфертов) другим бюджетам бюджетной системы РФ согласно сметам расходов].

– Учет полученных и выданных кредитов, государственных и муниципальных гарантий, долговых обязательств в ценных бумагах (в т. ч. в иностранной валюте).

– Учет расчетов по заработной плате (ведение структуры учреждения, штатного расписания, индивидуальной информации о сотрудниках, графиков рабочего времени, фактически отработанного времени; учет хронологии движения сотрудников учреждения – прием, перевод, увольнение, совместительство в пределах штатного расписания; ведение справочника видов начислений и удержаний, настройка пользователем расчета отдельных видов начислений и удержаний на основе зависимостей; автоматический расчет заработной платы в разрезе источников финансирования, кодов бюджетной классификации, с учетом районных и северных коэффициентов; автоматический расчет налогов и отчислений по заработной плате; расчеты на основе среднего заработка, расчеты сумм материальной помощи, исполнительных листов, различных пособий, премий, учет авансовых, межрасчетных и итоговых выплат сотрудникам, перерасчет сумм заработной платы за прошлые периоды, депонирование сумм заработной платы; расчет тарификации сотрудников учреждения).

– Учет прочих расчетов (учет платы родителей за содержание детей в ДОУ; расчеты стипендий; учет расчетов с опекунами).

– Общая бухгалтерия (иерархическая структура плана счетов с аналитическими признаками, закрытие счетов в конце года, формирование журналов операций, главной книги, бухгалтерской / бюджетной отчетности и др. форм регламентированной отчетности).

Пользователями АС «Смета» являются главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств, финансовые органы субъектов, муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений.

АС «Смета» используют в своей деятельности казенные, бюджетные, автономные учреждения, централизованные бухгалтерии РФ различной отраслевой направленности: образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и т. д.

АС «Смета» может использоваться как методическая основа для подготовки специалистов по бухгалтерскому учету и отчетности в государственных (муниципальных) учреждениях.

АС «Смета» внедрена более чем в 40 регионах Российской Федерации – Архангельской, Вологодской, Иркутской, Пензенской, Саратовской, Ярославской областях, Республике Коми, Ставропольском крае, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югра и других.

# ИНСТРУМЕНТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

**Е. В. Бабайцева**

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства  
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград*

*veb@volgafin.ru*

В настоящее время тема совершенствования бюджетного процесса в части перехода к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат (СБОР), получила широкую актуальность как на федеральном, так и региональном уровнях. От «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.», утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, до «Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.», одобренной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р, пройден «немалый путь» от «управления затратами» к «управлению результатами», создающий минимально-необходимую нормативно-правовую базу функционирования СБОР.

Безусловно, наряду с существованием таких инструментов управления бюджетом, как государственные услуги, государственное задание, государственные стандарты и пр. (явившихся результатом проводимых реформ), сердцевиной СБОР, обеспечивающего повышение эффективности бюджетных расходов, служит именно программно-целевой метод бюджетного планирования, а его основу составляет целевая программа.

Итак, программа в общем виде представляет собой совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, связанных общностью решаемой проблемы. Цель есть мысленно представляемый, ожидаемый, намеченный результат направленных действий. Интегрируя данные понятия, программно-целевой метод планирования представляет собой систему намеченных, подлежащих выполнению действий, направленных на достижение поставленных целей. Следовательно, становится понятным и логичным определение целевой программы как совокупности обеспеченных ресурсами мероприятий, намеченных к планомерному проведению, согласованных по

содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, направленных на решение насущной проблемы, которое не может быть обеспечено без концентрации усилий и средств для достижения генеральной и дифференцированных программных целей [1].

Бюджетный кодекс РФ в части ст. 179 закрепляет существование долгосрочной целевой программы (ДЦП), направленной на решение проблем системного характера, в части ст. 179.3 – ведомственной целевой программы (ВЦП) для решения отраслевых задач. При этом в соответствии с «Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.» именно ДЦП, определяемой целями и индикаторами «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ» или иными стратегическими документами, утвержденными Президентом или Правительством РФ, отводится приоритетное значение. Там же подчеркивается, что состав ВЦП должен определяться ДЦП, а их планируемые результаты и бюджетные ассигнования на их достижение – утверждаться соответствующим главным распорядителем бюджетных средств по согласованию с ответственным федеральным органом исполнительной власти после принятия Федерального закона о федеральном бюджете.

Однако рассматривая инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования, нельзя не упомянуть о существовании федеральной целевой программы (ФЦП), регламентируемой постановлением Правительства РФ «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» от 26 июня 1995 г. № 594. И хотя данный инструмент реализуется на практике более 15 лет, Бюджетный кодекс РФ не содержит ни слова о его существовании.

Рассматривая современную роль и место ФЦП, необходимо заключить, что в рамках реформирования бюджетного процесса РФ продолжается процесс уменьшения количества ФЦП. В «Программе повышения эффективности бюджетных расходов» упоминается о возможности преобразования ФЦП в ВЦП с целью повышения устойчивости бюджетной системы, а также упрощения внедрения программно-целевого метода бюджетного планирования. Ведомственная программа как основная форма программно-целевого планирования имеет ряд преимуществ, в том числе «упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов

и полномочий по реализации программы у одного администратора» [2].

Вышеобозначенная возможность находит отражение в цифровых данных и несложных математических расчетах. К примеру, по итогам 2010 г. доля ФЦП в общей структуре расходов федерального бюджета составила 8,1% [3]. В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период 2012–2013 гг.» от 13 декабря 2010 г. № 357 бюджетные ассигнования на реализацию ФЦП утверждены в размере 922 071 436,1 тыс. руб. на 2011 г., 847 630 399,8 тыс. руб. на 2012 г., 805 668 583,5 тыс. руб. на 2013 г. Общие расходы зафиксированы в сумме 10 658 558 761 тыс. руб. в 2011 г., 11 237 919 245 тыс. руб. в 2012 г., 12 175 569 320,0 тыс. руб. в 2013 г. соответственно. Следовательно, несложно заключить, что «доля ФЦП составляет 8,6% в общей структуре расходов 2011 г., 7,5% – 2012 г., 6,6% – 2013 г.» [4]. При этом бюджетные ассигнования распределяются в 2011 г. на реализацию 51 ФЦП, в 2012 г. – 37 ФЦП, в 2013 г. – 29 ФЦП.

Иницилируясь федеральным уровнем, реформирование бюджетного процесса находит свое отражение на региональном уровне, что наглядно и подтверждает Волгоградская область. Реализация в 2008–2009 гг. «Программы реформирования региональных финансов на территории Волгоградской области» явилась «отправной точкой» внедрения СБОР. Реализуемая в настоящее время «Программа по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов в Волгоградской области на период до 2012 г.», утвержденная постановлением Администрации Волгоградской области от 14 марта 2011 г. № 106-п, направлена на дальнейшую «увязку» бюджетных расходов с достигаемыми результатами. При этом повышение эффективности бюджетных расходов на региональном уровне достигается благодаря использованию долгосрочных областных целевых программ, а также ведомственных целевых программ, регламентируемых постановлениями Администрации Волгоградской области от 13 октября 2008 г. № 88-п и № 89-п соответственно.

Таким образом, реализация целевых программ (на федеральном уровне – долгосрочной и ведомственной целевых программ, на региональном – долгосрочной областной и ведомственных целевых программ) является инструментом повышения эффективности бюджетных расходов.

---

### Список литературы

1. *Митрофанова И. В.* Финансирование федеральных целевых программ // *Финансы и кредит.* 2006. № 9. С. 2.
2. *Мельников Р. М.* ФЦП территориального развития: проблемы и перспективы // *Регион: экономика и социология.* 2006. № 3. С. 16.
3. По данным Министерства финансов РФ // *Официальный сайт Министерства финансов РФ: [Электронный ресурс].* – Режим доступа: <http://info.minfin.ru>
4. Составлено автором по данным Министерства финансов РФ // *Официальный сайт Министерства финансов РФ: [Электронный ресурс].* – Режим доступа: <http://info.minfin.ru>

## **НАЛОГ С КАЗЕННЫХ ЛЕСОВ В БЮДЖЕТЕ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ОЛОНЕЦКОЙ ГУБЕРНИИ**

**В. Г. Баданов**

*Карельский филиал РАНХиГС при Президенте РФ, г. Петрозаводск*

*badanovru@yandex.ru*

Земские учреждения (органы местного самоуправления), созданные реформой 1864 г., получили право облагать население рядом налогов, исключительно прямых. К предметам, облагаемым земскими сборами (налогами), были отнесены земли, промышленные и торговые заведения, недвижимые имущества в уездах и т. д. Общим основанием размера обложения служили ценность и доходность облагаемых имуществ, которые определялись земскими служащими. Земские учреждения не получили от правительства каких-либо руководящих норм для определения ценности и доходности облагаемой недвижимости. Применять те или другие способы было предоставлено самим земствам<sup>1</sup>.

Земские учреждения Олонецкой губернии направили всю свою активность на увеличение доли налогов, получаемых с недвижимых имуществ, в первую очередь с казенных лесов. Земства сумели доказать местной администрации, что все эти имущества приносят доход, а

---

<sup>1</sup> *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996. С. 17; *Он же.* Земский бюджет // *Банковские услуги.* 1996. № 3. С. 32–33.

значит, их владелец (государство) обязан по закону выплачивать земские сборы.

Губернская администрация, вынужденная в 1867–1868 гг. совместно с «юными» земскими органами вести борьбу с продовольственным кризисом, охватившим край после серии неурожаев, поддержала земцев в решении вопроса о привлечении к земскому обложению в губернии обширных земельных и лесных владений казны. Совместными усилиями губернатора и земцев олончанам удалось добиться включения казенных лесов в налогооблагаемую базу местного самоуправления в 1869 г.<sup>2</sup> Данный налог составил сразу же более 50% поступлений в земские бюджеты всех уровней.

«Правительство уплачивает значительную сумму Олонецкому земству, основываясь на том, что оно, как и частный землевладелец в местностях лесных, должно быть привлечено к уплате земских сборов, – сообщал председатель Олонецкой контрольной палаты в 1876 г. и продолжал, – едва ли в целой России найдется земство, которое бы облагало доходность лесов таким громадным процентом»<sup>3</sup>. Особенно большое значение этот налог имел для малонаселенных и весьма протяженных уездов севера и северо-востока губернии – Повенецкого, Пудожского и Каргопольского. Здесь процент поступлений в уездные бюджеты по данной статье составлял 60–90%<sup>4</sup>. Растущее земское обложение казенных лесов и земель стало вызывать беспокойство у чиновников губернии уже с 1880-х гг. Податные инспекторы и служащие Олонецкой казенной и контрольной палат не раз обращали внимание губернских властей и земских собраний на этот факт.

В начале 1890-х гг. управляющий Олонецкой казенной палатой в докладной записке, поданной на имя губернатора М. М. Веселкина, сообщил: «...отнесение земель (земствами губернии. – В. Б.) к тем или другим разрядам по платежу сборов производится огульно по целым уездам, несмотря на слишком резкое различие стоимости и доходности земель в разных частях одних и тех же уездов. Одни уголья, как, например, казенные леса или оброчные статьи (налоги с крестьян), облагаются по действительной валовой доходности, тогда как другие по-

---

<sup>2</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 44. СПб., 1873. № 47519; Олонецкие губернские ведомости. 1870. 7, 10 янв., приложение; 17, 21 янв.

<sup>3</sup> НА РК, ф.13, оп.1, д.12/205, л. 20–20об.

<sup>4</sup> Бюджет губернского и уездных земств Олонецкой губернии за 1868–1916 гг. Петрозаводск, 1917. С. 44–45.

добные же угодья других владельцев (помещиков) облагаются по другим данным»<sup>5</sup>.

С развитием лесоразработок и расширением торговли лесом земский налог на леса и земли казны постоянно увеличивался в абсолютных показателях, хотя его доля в бюджетах земств несколько уменьшалась, особенно в конце 1890-х – начале 1900-х гг. Так, если в 1875 г. с казенных имуществ (лес и земля) по Олонецкой губернии было собрано земских сборов (совокупно губернского и уездных) на сумму 196 тыс. руб., что составило 53% всего земского бюджета, то в 1885 г. эта цифра выросла до 258 тыс. руб., или 46% совокупного бюджета, в 1895 г. – 353 тыс. руб. (48%), в 1906 г. – 833 тыс. руб. (46%), а в 1914 г. эти сборы уже достигли 1,2 млн. руб., или примерно 40% доходов земских учреждений Олонецкой губернии<sup>6</sup>.

Вместе с тем в тех уездах, где казенные леса занимали большие пространства, а население было малочисленным, доля доходов с лесов и земель казны продолжала оставаться высокой и в начале XX в. Например, в 1906 г. она составила в Повенецком уезде 88%, в Пудожском – 72%<sup>7</sup>. Поэтому местные земства разворачивали свою деятельность в области народного образования, медицины, дорожном деле и развитии сельского хозяйства и других сферах в основном за счет налогов, получаемых с государственных имуществ, а не с крестьянских земель, как в подавляющем большинстве земств России.

---

<sup>5</sup> НА РК, ф. 4, оп. 12, д. 54/2, л. 15–15об.

<sup>6</sup> Бюджет губернского и уездных земств Олонецкой губернии... С. 44–45.

<sup>7</sup> Там же.

## **ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

**Т. И. Барашева**

*Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина КНЦ РАН, г. Анапиты  
barasheva@iep.kolasc.net.ru*

Сдерживающими факторами, которые, по мнению руководителей муниципальных образований северных территорий, препятствуют их эффективной работе по исполнению расходных обязательств, называют такие, как «размытый» перечень вопросов местного значения, введение института прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, отсутствие на федеральном законодательном уровне методик и нормативов для расчета объемов расходных обязательств муниципальных образований и др. Абсолютно все муниципальные лидеры отмечают проблему нехватки бюджетных средств. Они оценивают уровень своей финансовой обеспеченности с учетом межбюджетного выравнивания в пределах 70% от реального объема необходимых средств.

В настоящее время уровень собственных доходов в структуре бюджетов северных муниципальных образований достигает 73,5%, при этом доля налоговых и неналоговых доходов, определяющих уровень финансовой автономии органов местного самоуправления, не превышает 48,3% доходов их бюджетов. На долю налоговых доходов, которая неуклонно снижается, приходится не более 38,5%. В большей части северных субъектов РФ (76%) удельный вес налогов в бюджетных доходах ниже среднего уровня по стране. Так, в местных бюджетах Ненецкого автономного округа доля налоговых доходов составила лишь 12,7%, в Чукотском автономном округе – 16,1%, в Республике Тыва – 20,0%, в Республике Саха (Якутия) – 20,5%.

Наблюдается дифференциация налоговых доходов между разными типами муниципальных образований, которая обусловлена значительной асимметрией социально-экономического развития муниципалитетов и порядком закрепления налоговых источников по типам городов. При этом можно отметить и положительный результат такого перераспределения налоговых доходов, которым стало сокращение

дифференциации подушевых доходов внутри определенного типа городов.

В ходе исследования 30 муниципальных образований северных регионов, выполненного в 2009 г. в рамках подготовки доклада от Института экономических проблем КНЦ РАН для XXIX съезда Союза городов Заполярья и Крайнего Севера, была выявлена высокая дотационность муниципальных образований всех типов.

Наименьшей бюджетной автономией обладают поселения. Доля безвозмездных перечислений превышает 80% доходов их бюджетов. При таком высоком уровне финансовой помощи органы местного самоуправления поселений фактически лишены возможности как управлять собственной доходной базой, так и осуществлять обоснованное финансовое планирование на среднесрочный период.

Удельный вес финансовой помощи в среднем по северным муниципальным районам достигает 64,2% объема всех бюджетных доходов, что обусловлено как низкой налоговой составляющей в доходах, расширением перечня делегируемых на уровень муниципальных районов отдельных государственных полномочий, так и необходимостью финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. В таких муниципальных районах, как Ловозерский, Троицко-Печорский, Дудинка, Северо-Байкальский, Сосногорский, наблюдается наиболее высокий уровень безвозмездных перечислений в доходах их бюджетов (сверх 60%). К муниципалитетам с наименьшим удельным весом трансфертов (до 37%) отнесен Мирнинский район Республики Саха (Якутия).

Городские округа северных регионов относятся к категории наиболее финансово обеспеченных муниципалитетов, где доля трансфертов составила в среднем 41,7% в общем объеме доходов. К муниципальным образованиям с наименьшей степенью дотационности относятся города Выктул и Норильск, где удельный вес трансфертов в доходах местных бюджетов не превышает 20%. Однако и в данной группе есть проблемные муниципальные образования: в таких городских округах, как Салехард, Инта, Игарка, уровень дотаций превышает 70% объема доходов их бюджетов.

Очевидной закономерностью для муниципальных образований северных территорий становится снижение уровня покрытия расходов налоговыми и неналоговыми доходами. Данная ситуация усугубляется

в связи с наличием выпадающих доходов бюджетов по причине сохранения практики внесения на уровне Федерации изменений в налоговое законодательство. Другой причиной является целенаправленная ориентация органов власти субъектов РФ на передачу финансовой помощи местным бюджетам, а не налоговых поступлений.

Растет число северных муниципальных образований, в которых отмечен дисбаланс бюджетных доходов и расходов. В 2007 г. число северных субъектов РФ, в которых бюджеты муниципальных образований были исполнены с дефицитом, составило 33% всего числа регионов Севера, в 2008 г. – 45,8%, в 2009 г. – 66,7%. Данная ситуация усугубляется тем, что в большинстве муниципальных образований северных субъектов РФ (74% их общего числа) в 2008–2009 гг. темпы роста расходов превысили темпы роста доходов местных бюджетов.

Динамика распределения муниципальных образований северных территорий по уровню бюджетной обеспеченности демонстрирует к 2008 г. нарастание дифференциации данного показателя на фоне общего для городов увеличения темпов роста подушевых доходов. В 2009 г. на этапе развития финансово-экономического кризиса темпы роста подушевых доходов снизились в муниципальных образованиях 11 экономически развитых северных субъектов РФ (46%), что обеспечило некоторый эффект выравнивания бюджетной обеспеченности, который был подкреплен использованием модели межбюджетного регулирования.

Для усиления роли местных налогов в муниципальных бюджетах, на долю которых приходится от 6 до 19% общей величины доходов, целесообразно ликвидировать пробелы в федеральном законодательстве. Низкий уровень налога на имущество физических лиц объясняется нерешенной проблемой затягивания гражданами сроков государственной регистрации частных домовладений. Для решения данной проблемы необходимо законодательно установить срок, в который должна быть проведена государственная регистрация объектов недвижимого имущества.

Аналогичная ситуация отмечается по земельному налогу. В настоящее время только часть земельных участков полноценно оформлена и внесена в кадастр. В формировании сведений о земельных участках, признаваемых объектом налогообложения, участвуют множество поставщиков, неоднозначна и информация, передаваемая в налоговые органы для определения земельного налога. Повысить уровень со-

бираемости налога можно, если Правительство РФ выработает общую концепцию формирования сведений о земельных участках и установит жесткий контроль за правильностью их предоставления.

В целом для решения проблем финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления необходимы расширение ресурсно-бюджетной базы для обеспечения роста собственных источников местных бюджетов, расширения прав по налоговому регулированию и упорядочение процедуры распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.

## **ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Л. Л. Бобкова**

*АОНО ВПО «Институт менеджмента, маркетинга и финансов»,  
г. Воронеж*

*Bl271277@rambler.ru*

Наличие такого правового института, как бюджетно-правовая ответственность, в финансовом праве породило различные дискуссионные моменты в кругу ученых-финансоведов.

Это, прежде всего, связано с недостаточно определенной позицией ученых-теоретиков относительно этимологии юридической ответственности и ее детализации по видам.

Развитие сложных правовых отношений в сфере бюджетного права, одним из субъектов которого выступает публично-правовое образование, создало благоприятную почву для формирования бюджетно-правовой ответственности, что нашло отражение в нормах Бюджетного кодекса РФ. Поэтому вполне очевидна теоретическая значимость вопроса для правоприменительной деятельности.

С точки зрения конструктивной значимости существующей проблемы в бюджетном праве или «феномена бюджетно-правовой ответственности» определим несколько значимых моментов.

Во-первых, вывод о наличии бюджетно-правовой ответственности мы делаем исходя из норм 1, 281–306 БК РФ. В силу теоретических подходов к толкованию бюджетно-правовая ответственность – это

применение к субъектам бюджетных правоотношений в случае нарушения ими бюджетного законодательства особых мер принуждения в соответствии с БК РФ [1].

Во-вторых, необходимо различать ответственность за нарушение бюджетного законодательства, которая намного шире, чем бюджетно-правовая ответственность, т. к. в зависимости от возрастания степени общественной опасности оснований в ее содержании выделяются «бюджетно-правовая ответственность», «административная ответственность», «уголовная ответственность» [2].

В-третьих, ответственность за нарушение бюджетного законодательства – это обязанность лица, нарушившего бюджетное законодательство, претерпевать лишения имущественного характера в результате применения к нему государством в лице органов, исполняющих бюджет или ответственных за его исполнение, а также суда соответствующих мер принуждения.

В-четвертых, в соответствии с гл. 2 БК РФ, определяющей компетенцию Российской Федерации, ее субъектов, а также муниципальных образований в области регулирования бюджетных правоотношений, правом устанавливать основания и порядок привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства обладает исключительно Российская Федерация (ст. 7 БК РФ). Вопросам о правосубъектности государства посвящено немало научных работ, да и важным критерием оценки является практика. Однако необходимо напомнить, что государство, а это РФ и субъекты РФ, обладает финансовой правоспособностью и деликтоспособностью, что позволяет им участвовать в финансовом правоотношении как в целом, так и через деятельность компетентных органов [3].

В-пятых, в бюджетном праве, с нашей позиции, отсутствуют четко выраженные формализованные критерии состава правонарушения (как, например, в административном праве). Это также объясняется отсутствием законодательного определения основания бюджетно-правовой ответственности.

Так, ст. 281 БК РФ закрепляет, что неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ признается *нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации*, которое влечет применение к нарушителю мер

принуждения. Далее в ст. 283 БК РФ перечисляются основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства. Получается, что указанная статья перечисляет составы правонарушений. Это также является технико-юридическим недостатком БК РФ, что свидетельствует об отсутствии четкой концепции бюджетно-правовой ответственности в современный период.

Что касается состава правонарушения в области бюджета, то с позиции теории финансового права кратко остановимся на весьма странном феномене:

1. Объектом бюджетного правонарушения являются отношения, урегулированные и охраняемые нормами бюджетного права. При этом бюджетно-правовые нормы обеспечиваются не только мерами, установленными БК РФ, но и мерами уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности, применяемыми за нарушение бюджетного законодательства.

2. Объективная сторона бюджетного правонарушения – это самопротивоправное деяние – действие или бездействие. Да, конечно, в бюджетном праве существуют и функционируют равным образом составы правонарушений, в которых имеет место как действие, так и бездействие субъектов. Но ввиду отсутствия полного состава бюджетного правонарушения, так же, например, как и в конституционном праве, особенностью объективной стороны бюджетного правонарушения является ее закрепление в регулятивной норме, определяющей правовое положение виновного субъекта [4].

Иначе говоря, признак противоправности как бы сливается с объектом правонарушения, ибо «требование государством определенного поведения есть одновременно и запрещение поведения, отступающего от должного».

3. Субъектом ответственности по бюджетному праву может быть только участник бюджетного правоотношения, как правило, юридическое лицо, в том числе орган государственной власти (местное самоуправление) либо публично-правовое образование в целом. Для правоприменительной деятельности важным является определение субъекта ответственности, особенно в случаях, когда речь идет о публично-правовом образовании в целом.

Иллюстрацией являются материалы правоприменительной практики, к примеру, постановление ВАС РФ от 28.07.2009 г. № 6961/09 о том, что ст. 395 ГК РФ дает возможность использовать меры судебной

защиты, предъявляя самостоятельные требования о взыскании процентов с РФ за пользование чужими денежными средствами (речь идет о неисполнении судебных решений по искам к РФ).

4. Субъективная сторона бюджетного правонарушения не является элементом состава, т. е. бюджетного правонарушения, – это объективно противоправное деяние. Поэтому бюджетно-правовая ответственность вне юридической оболочки представляет собой воздействие главным образом экономическое, репарационное и, по аналогии с гражданско-правовой ответственностью, не строится на началах вины.

#### Список литературы

1. *Карасева М. В.* Финансовое право России: Учеб. пособие. М., 2011.
2. *Крохина Ю. А.* Бюджетное право России: Учебник. М., 2010.
3. *Бобкова Л. Л.* Государство как субъект бюджетного права. Воронеж, 2007. 184 с.
4. *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж.
5. *Стрельников В. В.* Развитие судебной практики по делам об обращении взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2010. № 8. С. 54–65.

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

**А. В. Болдырева**

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства  
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград*

*avb@volgafin.ru*

Межбюджетные трансферты – явление универсальное, в тех или иных масштабах характерное для экономических систем практически всех стран и регионов планеты.

Межбюджетные отношения как инструмент бюджетной политики выполняют в бюджетных системах различных стран целый ряд важ-

нейших функций: они устраняют различия в уровне социально-экономического развития территорий; компенсируют разницу между возложенными на территориальную единицу расходными обязательствами и не достающими на их реализацию собственными доходными источниками; являются средством для стимулирования субнациональных единиц к наращиванию собственной доходной базы.

Особую значимость межбюджетное регулирование приобретает на субнациональном уровне, поскольку межбюджетные трансферты являются едва ли не единственным способом для правительств субъектов воздействовать на бюджетную политику нижестоящего уровня.

Основы построения межбюджетного регулирования проистекают из основ организации системы государственного устройства страны, природы местного самоуправления. В современной науке сформировалось несколько концепций института местного самоуправления, по-разному трактующих сущность данного института: теория свободной общины, хозяйственная теория, государственная теория. Соответственно, в зависимости от выбранной концепции и зависит характер построения межбюджетных отношений государства с муниципалитетами, межбюджетного регулирования.

Так, в развитых странах преобладает построение взаимоотношений с органами местного самоуправления либо на основе хозяйственной теории, либо на основе теории свободной общины. В государствах такого типа органы местного самоуправления обладают низким уровнем дотационной зависимости; для них четко определены правила передачи государственных полномочий; предоставление нецелевой финансовой помощи на решение вопросов местного значения минимизируется в пользу целевой; за муниципальными образованиями закрепляются широкие права в сфере установления и сбора местных налогов; происходит минимизация межбюджетных трансфертов и установление широких полномочий в экономической сфере.

В развитых странах считается, что органы местного самоуправления способны более эффективно распоряжаться средствами, поступающими от налогообложения, и поэтому важность трансфертов уменьшается. В США, Франции, Германии трансферты составляют небольшую часть местных бюджетов, так как за бюджетами этого уровня закреплены налоги на потребление и подоходный налог. Задача регионов в данном случае сводится лишь к выравниванию финансовых различий территорий. Для этого используются специальные фонды

общего назначения, распределение которых производится, как правило, на основе методики выравнивания уровня бюджетной обеспеченности с использованием коэффициентов удорожания. Кроме того, в развитых странах активно применяется механизм отрицательного трансферта, во Франции, к примеру, именуемый принципом «Робин Гуд». Основным видом межбюджетных трансфертов, передаваемых на уровень местных бюджетов, являются субсидии, направление использование которых сводится в основном к инвестициям или финансовой поддержке конкретных слоев населения.

Другое дело развивающиеся страны и страны с переходной экономикой – здесь степень самостоятельности органов местного самоуправления значительно ниже, а в некоторых странах, к примеру в Албании, и вовсе отсутствует. Межбюджетное регулирование в странах такого типа характеризуется высокой степенью зависимости муниципалитетов от предоставляемой финансовой помощи, наличием ограничительных запретов; минимизацией собственных налоговых полномочий муниципалитетов и наличием «закрытого» перечня вопросов местного значения.

Лишь малая часть трансфертов финансируется за счет налоговых отчислений. Однако в таких странах с переходной экономикой, как Венгрия, Латвия, Румыния, налоговые доходы закрепляются за муниципалитетами в той сумме, в которой они были собраны на их территории, что является мощным стимулом для развития деловой активности. Доходы от трансфертов занимают значительную долю доходов местных бюджетов. Финансовая помощь в основном носит нецелевой характер, и главная ее задача состоит не сколько в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности, сколько в покрытии дефицита местных бюджетов. Методики распределения трансфертов зависят от степени экономического развития страны – от методики покрытия разрыва до использования методики выравнивания уровня бюджетной обеспеченности с использованием разнообразных коэффициентов удорожания. В Индии, к примеру, на основе коэффициентов удорожания распределяются не только трансферты, но и отчисления от налогов.

Однако несмотря на все существенные различия между развитыми, развивающимися странами и странами с переходной экономикой, единым для них остается одно – с помощью межбюджетных трансфертов правительства субъектов могут контролировать муниципалитеты.

Такая практика работает как в США, Франции, Германии, так и в Албании, Венгрии, Китае, России и других государствах мира.

Сравнивая зарубежный опыт с российской системой межбюджетного регулирования, можно сказать, что действующая система межбюджетных отношений России прошла длительный этап становления и в настоящее время не уступает зарубежным странам по уровню своего развития, так, расходные полномочия и налоговые доходы на постоянной основе законодательно закреплены за всеми уровнями бюджетной системы; распределение трансфертов происходит по методикам, учитывающим различия в уровне финансового развития территорий; применяется механизм отрицательного трансферта. Несомненно, что многие зарубежные модели обладают рядом преимуществ, главным из которых является стимулирование органов местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы путем передачи большей части налоговых доходов на нижестоящий уровень. Однако рассматривая ту или иную модель, нужно исходить из возможности ее применения в условиях российской действительности. Так, в России пока еще не имеется возможности оказывать финансовую помощь местным бюджетам преимущественно за счет налоговых доходов: это приведет к еще большему увеличению разрыва в уровне бюджетной обеспеченности муниципалитетов и увеличит дефицит бюджетов большей их части. Что же касается преобладания нецелевых трансфертов, то здесь следует отметить, что в докризисные годы, как и в развитых странах, основную долю межбюджетных трансфертов в России составляли целевые субвенции и субсидии. Но в условиях прошедшего кризиса главной задачей регионов стало покрытие дефицитов местных бюджетов и передача им средств на решение текущих вопросов местного значения в виде нецелевых дотаций.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что не бывает плохих или хороших систем межбюджетного регулирования. Каждая система обладает рядом преимуществ и недостатков, и использование той или иной модели межбюджетного регулирования должно исходить из уровня экономического развития страны, действующего политического режима, доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций и прочих факторов.

## НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЕ И ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Е. В. Боровикова**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации, г. Москва*

*budget105@mail.ru*

Рассматривая приоритеты Бюджетного послания Президента Российской Федерации от 29.06.2011 г., можно выделить главный из них, связанный с переходом к инновационной модели экономического роста, которой соответствует высокое качество жизни населения и конкурентоспособность национальной экономики. Не вызывает сомнения тот факт, что вклад в модернизацию сложившейся модели экономического развития и управления должны внести субъекты Российской Федерации. Потенциал к инновационному развитию может быть оценен с помощью мониторинга действующих производств, показателей работы организаций сферы услуг, финансовой инфраструктуры, научно-исследовательских центров и институтов. Однако важнейшей составляющей воспроизводственного потенциала выступает человеческий потенциал, его количественная и качественная характеристики. При разработке или корректировке концепций и стратегий развития территорий целесообразно предусмотреть, прежде всего, оценку готовности субъекта Федерации к «инновационному прорыву», определить наиболее перспективные отрасли или хозяйствующие единицы, способные сыграть роль опорных точек роста в ближайшем будущем. Наряду с этим методологически ценным является выбор инструментария, методов, которые позволят концентрировать ресурсы на решении задач долгосрочного роста.

Неотъемлемыми элементами новой модели экономического роста субъектов Российской Федерации, по нашему мнению, должны стать: инструментарий стратегического планирования в системе финансово-экономических отношений; механизмы налогово-бюджетного и финансово-кредитного регулирования; программы взаимодействия субъектов хозяйственного комплекса региона и органов власти при внедрении совместных проектов. Подчеркнем, что бюджетное и в целом стратегическое планирование на уровне государства и регионов дос-

тигло определенного качества и эффективности, а вот на микроуровне стратегическое управление, осуществляемое автономно, зачастую не согласовано с общими направлениями экономической региональной политики, целями развития конкретных отраслей. Таким образом, необходимо достичь корреляции между концепциями территориального развития и концепциями, планами финансово-хозяйственной деятельности предпринимательских структур, прежде всего обеспечивающих внедрение инноваций.

Наиболее пристального внимания в представленной выше модели заслуживают механизмы налогово-бюджетного и финансово-кредитного регулирования экономического развития как с позиций преимуществ, так и недостатков. Налоговое регулирование в большей степени сконцентрировано в системе государственного управления. На региональном уровне полномочия распространяются на закрепленные за этим уровнем бюджетной системы налоги (в части изменения налоговых ставок, введения льгот), а также регулирующие налоги, поступающие в бюджеты субъектов Федерации согласно установленным нормативам отчислений. Гораздо большие возможности для регионов связаны с управлением бюджетными ресурсами, которые могут быть распределены в рамках целевых программ, через фонды финансовой поддержки, прямые субвенции и субсидии, бюджетные кредиты и инвестиции.

Финансово-кредитные механизмы используются для создания финансовой инфраструктуры конкретной территории, обеспечения инвестиционных возможностей для хозяйствующих субъектов. Именно этот механизм нуждается в наибольшем развитии, так как воспроизводственные процессы требуют больших вложений, как собственных, так и привлеченных. В настоящее время дефицит так называемых «длинных кредитов» характерен для экономики страны в целом. Очевидно, что к решению этой проблемы целесообразно приступать с мероприятий в субъектах Российской Федерации через кредитную поддержку инновационно активных предприятий и комплексов.

Мероприятия по развитию финансовой инфраструктуры могут быть различными, но цель их объединяет общая – обеспечение оперативного доступа к мобильным ресурсам, используемым в кратко- и долгосрочном периодах, а также расширение безналичного оборота в пределах субъектов Российской Федерации. Можно предложить не-

сколько вариантов финансово-кредитного стимулирования инвестиций:

1) включение в состав получателей средств целевых программ хозяйствующих субъектов, реализующих стратегию инновационного роста;

2) создание специализированных финансовых институтов (банков, страховых организаций, инвестиционных фондов), сотрудничающих, прежде всего, с определенной группой предпринимательских структур;

3) формирование на уровне субъектов Российской Федерации фонда прямых инвестиций по аналогии с федеральной моделью, предложенной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 29.06.2011 г.;

4) расширение филиальной сети кредитных организаций в регионах, через которые будут финансироваться программы субсидирования процентных ставок по кредитам, применяться разные формы льготного кредитования.

Оценка альтернативных вариантов позволит выделить наиболее рациональный способ организации взаимодействия финансовых институтов и основных участников воспроизводственного процесса, создать основу для применения финансово-кредитных механизмов в системе долгосрочного планирования субъектов Федерации. Возможно также совместное использование нескольких из перечисленных способов организации и привлечения финансовых потоков.

В заключение подчеркнем, что разработка стратегии посткризисного развития регионов должна сопровождаться выбором налогово-бюджетного и финансово-кредитных механизмов, которые могут быть положены в основу регулирования воспроизводственных процессов на базе инноваций разных типов. Интеграция финансовых и производственных ресурсов послужит достижению целей, связанных с ростом и диверсификацией экономики регионов с учетом их особенностей.

## **РОЛЬ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ВЫЯВЛЕНИИ РЕЗЕРВОВ ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**И. В. Васильев**

*Счетная палата Российской Федерации, г. Москва*

*vasiliev@ach.gov.ru*

В рамках ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. с целью повышения роли регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач Правительству Российской Федерации дано поручение подготовить предложения по изменению сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, органов внешнего финансового контроля субъектов Российской Федерации свидетельствуют, что действующая модель межбюджетных отношений не решает задачи по увеличению собственных доходов регионов (налоговых и неналоговых), а также оптимизации территориальной структуры доходов.

Так, в 2010 г. основная доля налоговых и неналоговых доходов (около 60%) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации была сконцентрирована на территории 18 регионов. При этом доходы 15 регионов сформированы за счет финансовой помощи из федерального бюджета на 50% и более.

Как и в прошлые годы, сохраняется высокая степень централизации ресурсов с последующим их перераспределением регионам в виде межбюджетных трансфертов. Около 2/3 всех доходов, собранных на территориях субъектов Российской Федерации, перечисляется в федеральный бюджет и только 1/3 часть поступает в бюджеты регионов. В связи с приведенными данными следует отметить, что только 10 регионов, в которых проживала 1/3 часть населения России, сформировали более 50% объема доходов, собранных на территориях субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, из федерального бюджета в виде безвозмездных поступлений в регионы «вернулось» в 2007 г. 10,6% средств, перечис-

ленных в федеральный бюджет, в 2008 г. – 12,3%, в 2009 г. – 20%. При этом число регионов, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности, не изменилось по сравнению с 2001 г. и составило 70%.

В рамках решения задачи изменения сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации следует выделить проблему резервов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В этой связи возможность получения дополнительных объемов доходов можно рассматривать по следующим направлениям.

Во-первых, повышение эффективности администрирования задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации. Так, в 2010 г. продолжился рост задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации, вызванный последствиями экономического кризиса, а также дополнительными начислениями по результатам контрольных мероприятий налоговых органов.

По состоянию на 1 января 2011 г. объем задолженности во все уровни бюджетной системы по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям увеличился на 4,1% и составил более 703 млрд. руб. В общем объеме задолженности 83% приходится на задолженность по федеральным налогам и сборам.

Причинами роста задолженности являются: увеличение начислений по результатам проверок налоговых органов, прием лицевых счетов по организациям, мигрирующим из других регионов, неуплата текущих и авансовых платежей, отсутствие оборотных средств, финансовые трудности и банкротство предприятий.

Во-вторых, предоставление налоговых льгот, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством по региональным налогам и сборам, приводит к увеличению объема выпадающих доходов и, как следствие, к снижению доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что выпадающие доходы по своим объемам сопоставимы с объемами оказываемой финансовой помощи регионам. Так, в 2008–2009 гг. выпадающие доходы практически равнялись предоставляемой субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (99,5% и 94%), в том числе объемы

выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых федеральным, и в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых региональным законодательством, составляют примерно по 1/2 части объемов дотации. Почти в 1/3 регионов объемы выпадающих доходов превышали объемы указанной дотации.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, объем выпадающих доходов в 2009 г. в целом по Российской Федерации составил 353 582,4 млн. руб. (увеличение по сравнению с 2008 г. на 8%). Основная доля выпадающих доходов приходилась в указанный период на налог на имущество организаций (более 80%).

Объем выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот, устанавливаемых федеральным законодательством, в 2009 г. увеличился по сравнению с 2008 г. на 19% и составил 182 772,6 млн. руб. (4,8% объема налоговых доходов).

В-третьих, неналоговые доходы не оказывают значительного влияния на рост доходной базы регионов, вместе с тем являются дополнительным источником их формирования и укрепления финансовой самостоятельности, особенно бюджетов муниципальных образований. С одной стороны, проблемы собираемости неналоговых доходов обусловлены неравномерностью и трудной прогнозируемостью, так как некоторые их источники имеют разовый характер (доходы от реализации государственного и муниципального имущества, продажа материальных и нематериальных активов, административные платежи и сборы, штрафы, санкции и возмещение ущерба), с другой – наблюдается, хоть и незначительный, но ежегодный рост неналоговых доходов (объем неналоговых доходов в 2010 г. увеличился по сравнению с 2009 г. на 2% и составил более 483 млрд. руб.).

По данным Счетной палаты Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2010 г. имеется 165 млн. учтенных объектов имущества, находящегося в региональной и муниципальной собственности, с балансовой стоимостью 36,3 трлн. руб., в том числе 52,9 млн. учтенных объектов с балансовой стоимостью 16,3 трлн. руб. относятся к имуществу субъектов Российской Федерации, 112,1 млн. учтенных объектов с балансовой стоимостью 20,0 трлн. руб. – к муниципальному имуществу.

В-четвертых, увеличение доходов субъектов Российской Федерации за счет дополнительных источников, таких как вовлечение в оборот участков недр с незначительными извлекаемыми запасами нефти,

повышение эффективности использования малых месторождений нефти и другие.

Таким образом, результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, органов внешнего финансового контроля субъектов Российской Федерации могут использоваться при решении задач выявления резервов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также в целом при анализе доходного потенциала российских регионов.

**ПЛАНШЕТНЫЙ КОМПЬЮТЕР iPad  
КАК ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ  
ДЛЯ МОБИЛЬНОГО СИТУАЦИОННОГО ЦЕНТРА.  
ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА  
И АНАЛИЗА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.  
ПО КАК УСЛУГА (SaaS), ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ  
ПРИМЕНЕНИЯ**

**А. В. Вахрамеева**

*Филиал № 5 ООО «Информационные системы "Криста"» в г. Петрозаводске,  
г. Петрозаводск*

*vahrameeva\_anna@mail.ru*

В современных условиях руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления ежедневно приходится решать поставленные государственные задачи в условиях ограниченных финансовых и кадровых ресурсов. Каждый регион самостоятельно расставляет приоритеты социально-экономического развития и реализует нововведения в бюджетной сфере, в том числе обусловленные принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и «Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.».

Поэтому особенно важно правильно выбрать вектор развития, обеспечить оперативную «обратную связь» по анализу влияния принимаемых решений на социально-экономическую ситуацию, а также проводить оперативный мониторинг угроз и рисков с учетом индивидуальных условий развития.

На современной стадии распространенности автоматизированных систем в органах государственной власти и местного самоуправления ежегодно накапливается огромное количество структурированной, но разнородной информации, которая далее практически не используется. Применение аналитических систем позволяет задействовать имеющиеся массивы информации и получать на их основе практически значимые результаты. Это особенно актуально, поскольку внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, а также введение в практику управления государственных и муниципальных заданий увеличивают значимость аналитической и мониторинговой работы в деятельности органов власти и местного самоуправления.

Основываясь на практическом опыте регионов и научно обоснованных методиках анализа социально-экономического развития, нам удалось с использованием современных web-технологий создать эффективную систему поддержки принятия управленческих решений – программный комплекс «Аналитический центр руководителя».

В докладе планируется представить опыт разработки и внедрения информационных систем мониторинга и анализа для государственного и муниципального управления по направлениям:

- исполнение бюджета субъекта и муниципальных образований, в том числе сравнительный анализ бюджетов субъектов ([www.iminfin.ru](http://www.iminfin.ru));
- мониторинг показателей ситуации на рынке труда и занятости населения, мониторинг задолженности по заработной плате;
- анализ налоговых поступлений и платежей в бюджет, в том числе анализ недоимки и оценка потерь бюджетов от недополученных доходов;
- анализ данных статистической налоговой отчетности и налоговой базы;
- анализ данных о расходах и численности работников органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- анализ дебиторской и кредиторской задолженности;

- анализ исполнения бюджетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств;
- мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств;
- анализ государственного и муниципального долга;
- целевые программы (оценка эффективности разработки и исполнения долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ);
- оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Мониторинг платежеспособности местных бюджетов;
- мониторинг социально-экономических показателей территории;
- формирование паспорта субъекта и муниципальных образований;
- анализ социально-экономического развития и уровня развития;
- оценка инвестиционной привлекательности;
- мониторинг цен и тарифов;
- мониторинг окружающей среды и здоровья населения;
- другие направления.

Аналитический центр руководителя в оперативном режиме используется более чем в 20 субъектах РФ, среди которых Республика Карелия, Ханты-Мансийский автономный округ – ЮГРА, Краснодарский край, Костромская, Омская, Новосибирская, Пензенская, Рязанская и Ярославская области. Практический опыт применения регионами «Аналитического центра руководителя» доказывает эффективность предлагаемого нами решения для ситуационного управления. Надеемся, что он будет интересен и полезен субъектам РФ и муниципальным образованиям при построении информационно-аналитических систем.

Для целого ряда органов государственного и муниципального управления аналитические системы развернуты по схеме SaaS (ПО как услуга). В докладе планируется представить практический опыт применения схемы распространения программного обеспечения SaaS.

Рабочий ритм современного руководителя обязывает иметь значительный объем информации всегда «под рукой», и все большей популярностью пользуются мобильные устройства, позволяющие опера-

тивно получать необходимые сведения. Для оптимального представления информации на планшетных компьютерах Apple iPad и смартфонах нами разработано специализированное приложение «iМониторинг». В докладе планируется представить опыт разработки и применения программного обеспечения для смартфонов iPhone и WM и для планшетного компьютера iPad. Приложение «iМониторинг» является первым в РФ приложением на iPad для государственного и муниципального управления и на сегодняшний день насчитывает более 30 тысяч пользователей.

## **О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Н. Ю. Гарифуллина**

*ФГБОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет»,  
г. Петрозаводск*

*garifullina@psu.karelia.ru*

Оценивая современное состояние экономики профессионального образования в Российской Федерации, можно выделить в ее развитии два этапа, каждый из которых имеет свои особенности в части, касающейся финансирования образовательных учреждений:

1. 90-е годы XX века:
  - «остаточный принцип» финансирования;
  - платные образовательные услуги как способ сохранения жизнеспособности образовательных бюджетных учреждений;
  - ослабление материально-технической базы образовательных учреждений;
  - значительные потери кадрового потенциала.
2. Период с 1999 по 2011 г., для которого характерна положительная динамика государственных расходов на образование. Так, например, только за период с 2002 по 2010 г. финансирование образовательных учреждений начального профессионального образования (НПО) из консолидированного бюджета

Российской Федерации увеличилось в 2,3 раза, образовательных учреждений среднего профессионального образования (СПО) – в 5,37 раза, образовательных учреждений высшего профессионального образования (ВПО) – в 8,5 раз. В соответствии с плановыми цифрами на 2011 г. предусматривается дальнейшее увеличение финансирования образовательных учреждений всех уровней образования: образовательных учреждений НПО – на 3,2%, СПО – на 11,3%, ВПО – на 7,5%.

Однако несмотря на положительную динамику государственных расходов на образование, существенных сдвигов в распределении регионов по уровню финансирования за этот период времени не произошло. Как показали результаты типологизации регионов по критерию финансирования образования, проведенной Центром бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, и хорошо, и слабо обеспеченные финансовыми ресурсами регионы остались на тех же позициях, что и несколько лет назад.

В связи с тем что простое увеличение бюджетного финансирования системы профессионального образования, являясь экстенсивным путем развития, не позволяет направлять средства на приоритетные направления развития системы и решение актуальных задач, существует необходимость поиска и реализации механизмов, обеспечивающих на нормативном уровне эффективное распределение бюджетных средств и мониторинг результативности их расходования. Один из основных таких механизмов – переход от финансирования образовательных учреждений по смете к финансовому обеспечению их деятельности по оказанию образовательных услуг на основе государственного задания, который, по сути, является началом следующего, третьего, этапа в развитии экономики профессионального образования.

В последние несколько лет на уровне Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих и регламентирующих переход к финансовому обеспечению деятельности бюджетных учреждений, к которым относятся и образовательные учреждения.

Переход к финансированию потребителей образовательной услуги предполагает перевод финансирования образовательных учреждений со сметного финансирования на нормативное подушевое финансирование, в соответствии с которым:

---

- из бюджета будет осуществляться не финансирование деятельности образовательного учреждения, а оплата образовательных услуг, им предоставляемых;

- главным распорядителем бюджетных средств для образовательных учреждений всех уровней профессионального образования будет устанавливаться государственное задание по предоставлению образовательных услуг;

- объем выделяемых бюджетных средств будет определяться путем умножения количества обучающихся на значение норматива подушевого финансирования;

- распределение бюджетных средств будет осуществляться образовательным учреждением самостоятельно.

Нормативное подушевое финансирование предполагает возмещение расходов образовательному учреждению на оказание стандартной образовательной услуги, предоставляемой каждому учащемуся в системе НПО, а также каждому обучающемуся, успешно прошедшему конкурсный отбор при поступлении в государственное образовательное учреждение ВПО и СПО, если образование данного уровня этот обучающийся получает впервые.

Базой, на основе которой следует определять нормативы подушевого финансирования образовательных учреждений для различных уровней профессионального образования, является расчетная стоимость образовательных услуг.

Для государственных учреждений профессионального образования величина расчетного базового норматива является гарантированной стоимостью бюджетной образовательной услуги, которая, с учетом планируемых цифр приема обучающихся на очередной учебный год, подлежит обязательному применению при формировании федерального (регионального, муниципального) бюджета.

Следует отметить, что добиться повышения эффективности использования бюджетных расходов на сферу профессионального образования в части оказания образовательных услуг в условиях сохранения, а возможно, и уменьшения объемов финансирования по отношению к объемам 2010–2011 гг. можно. Достижению этого результата будут способствовать:

- вступление в силу положений Федерального закона от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового

положения государственных (муниципальных) учреждений» и, как следствие, бóльшая свобода образовательных учреждений в распоряжении своими ресурсами, что, в свою очередь, позволит использовать эти ресурсы в соответствии с реальными потребностями учреждений;

– объективная оценка потребности в ресурсном обеспечении процесса оказания образовательной услуги;

– перераспределение денежных средств в связи с проводимыми мерами по оптимизации сети учреждений профессионального образования как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

## **РОЛЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОДДЕРЖКЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

**Т. В. Гурунян**

*ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»  
(СибАГС), г. Новосибирск*

*taniagur64@mail.ru*

Стимулирование инновационной активности малого и среднего предпринимательства (МСП) рассматривается сегодня в ведущих странах как элемент антикризисной стратегии.

К 2011 г. практически во всех странах мира были приняты программы поддержки МСП на федеральном и региональных уровнях. Программы включают следующие направления:

- создание более благоприятных условий;
- усиление информационной инфраструктуры;
- модернизация профессионального образования и формирование кадрового резерва;
- улучшение условий финансирования;
- мобилизация венчурного капитала для инноваций;
- устранение бюрократических ограничений;
- поддержка начинающих предпринимателей;

– усиленная поддержка на внешних рынках.

Стратегия стимулирования инновационной активности как в странах ЕС и США, так и в странах Восточной Европы, наиболее близких России по уровню институционального развития, основывается на региональной составляющей политики поддержки предпринимательства.

В этих условиях основная нагрузка по реализации мер поддержки ложится на местные бюджеты.

В Российской Федерации развитие и институциональная поддержка инноваций в системе МСП предусмотрены в главных стратегических и планово-прогнозных документах регионов и муниципальных образований. Рассмотрим успешные практики поддержки инновационной деятельности МСП в регионах России.

В конце 2007 г. были приняты «Концепция развития малого предпринимательства в Санкт-Петербурге» и «План мероприятий по развитию и поддержке малого предпринимательства в Санкт-Петербурге» на 2008–2011 гг. Запланировано финансирование на 2008–2011 гг. 2 млрд. 740 млн. руб., при этом более 1 млрд. руб. направляется на имущественную поддержку предпринимателей, еще около 1 млрд. руб. предназначено для их финансовой поддержки, значительные средства выделяются на образовательные программы и другие разнообразные мероприятия, которых в плане около пятидесяти. Приоритетным является социально-инновационный сценарий – развитие МСП в строительстве, в сферах культуры, здравоохранения, образования, социальных, бытовых и коммунальных услуг, туризма, а также инновационных составляющих обрабатывающих отраслей и в сфере науки и информационных технологий.

Центральным элементом инновационной политики Татарстана стал крупнейший даже по мировым стандартам инновационно-производственный технопарк «Идея». Структура технопарка представлена бизнес-инкубатором, инновационно-технологическим центром и бизнес-парком, что позволяет обеспечить комплексное сопровождение инновационного проекта от идеи и объекта интеллектуальной собственности до пробной промышленной партии и реализации продукции на рынке.

При федеральной и республиканской поддержке активно развивается инновационная инфраструктура в высшей школе. Проводится активная политика по информационному обеспечению инновационной деятельности. Координатором в этом направлении является Татарстан-

ский центр научно-технической информации (ТатЦНТИ). На регулярной основе в республике проводятся отраслевые и тематические ярмарки и выставки научно-технических достижений с участием промышленного, научного и инвестиционного секторов экономики. Инновационные проекты РТ презентуются на крупнейших мировых площадках: в Бельгии, Франции, Китае, Таиланде. Как результат – развиваются международные связи в области инновационной деятельности.

В республике продолжается процесс накопления значительного ресурса венчурного капитала. Создан «Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан», одно из главных направлений деятельности которого – поддержка субъектов МСП путем предоставления субсидий на компенсацию части процентов по коммерческим кредитам, использования механизма лизинга, реализации программы микрокредитования.

В Новосибирской области существует развитая сеть поддержки инновационной деятельности МСП. Предпринимателям доступны бесплатные услуги центра субконтрактации, ЕвроИнфоКорреспонденского центра, информационно-консультационных пунктов. Функционирует МУП г. Новосибирска «Городской центр развития предпринимательства», включая бизнес-инкубатор, среди функций которого значительное место принадлежит информационной поддержке.

Вместе с тем исследованиями, в том числе проведенными автором, доказано, что в условиях посткризисной стабилизации существенно усилилась потребность в эффективной государственной поддержке регионального предпринимательства, в том числе его инновационной деятельности. В частности, для развития инновационной деятельности МСП стратегическое значение имеют информационные ресурсы (базы данных об инновационных разработках предприятий МСП, консультационные структуры и др.). Необходимы и финансовые ресурсы. Далек не все представители МСП могут воспользоваться венчурным и бизнес-ангельским инвестированием, средствами структур поддержки предпринимательства и даже банковским кредитом.

Необходима модернизация системы государственной поддержки инновационной деятельности МПС в Новосибирской области. Основные направления модернизации:

- принятие закона «Об инновациях в Новосибирской области»;
- создание базы данных об инновационных разработках субъектов МСП;

- 
- информационное освещение вопросов кластерной политики в Новосибирской области;
  - развитие государственно-частного партнерства в сфере венчурного инвестирования;
  - поддержка бизнес-ангельского инвестирования и другое.

Данные виды поддержки не требуют значительных расходов, а эффективность их, в том числе бюджетная, достаточно высока.

Выявленные направления и оценка эффективности поддержки инноваций в системе МСП, учтенные при разработке и реализованные в управленческих решениях и действиях, будут способствовать ускорению экономического роста и укреплению инновационного потенциала региона.

## **К ВОПРОСУ О РАЗМЕЩЕНИИ ИНФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ (МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) УЧРЕЖДЕНИЯМИ НА ОФИЦИАЛЬНОМ САЙТЕ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ<sup>1</sup>**

**С. А. ДЕРЕБИЗОВА**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

*derebizovaca@gmail.com*

Вступившим в силу с 1 января 2011 г. Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) создан новый современный механизм регулирования гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений. В стране проводится радикальная реформа государственных и муниципальных учреждений. На

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

территории Волгоградской области реформа коснется более 4 тыс. бюджетных учреждений, в том числе около 300 федеральных и свыше 3,7 тыс. региональных и муниципальных. Эти учреждения преобразовываются посредством изменения их правового статуса в бюджетные, автономные и казенные.

Согласно вносимым изменениям в отдельные законодательные акты Российской Федерации, устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждений и качеством (результатом) их работы. Это является основной целью закона и должно стать мотивацией к эффективному использованию бюджетных ресурсов и повышению качества оказываемых учреждениями государственных (муниципальных) услуг и привлечению внебюджетных источников финансирования.

Качество оказания государственной услуги определяется перечнем требований к оказанию государственной услуги, включающим характеристики процесса оказания, формы, содержания данной услуги и (или) результаты оказания государственной услуги, значимые для потребителей государственной услуги.

Волгоградской областной думой принят Закон от 6 марта 2009 г. № 1863-ОД «О стандартах качества оказания государственных услуг Волгоградской области». Основными принципами формирования стандартов качества оказания государственных услуг определены: законность, публичность, актуальность.

Принцип публичности устанавливает требование перед органами государственной власти Волгоградской области по обеспечению открытости утвержденных стандартов качества оказания государственных услуг.

Наряду с вносимыми Федеральным законом № 83-ФЗ изменениями в Федеральные законы от 12.01.1996 г. «О некоммерческих организациях» и от 03.11.2006 г. «Об автономных учреждениях» нормы данных законов дополнены требованиями по обеспечению учреждениями открытости и доступности ряда документов, характеризующих всю полноту деятельности учреждений с учетом требований законодательства Российской Федерации о защите государственной тайны.

Министерством финансов Российской Федерации от 21.07.2011 г. издан приказ № 86н, утверждающий «Порядок предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного

сайта» (далее – Порядок 86н). Порядком 86н определены следующие правила предоставления и размещения информации:

- размещение информации об учреждениях на официальном сайте и ведение указанного сайта возложено на Федеральное казначейство;
- размещается информация о государственных (муниципальных) учреждениях и их обособленных структурных подразделениях, которым утверждено задание.

Учреждение обеспечивает открытость и доступность документов путем предоставления через официальный сайт:

- электронных копий документов;
- структурированной информации об учреждении.

Официальный сайт в сети Интернет должен обеспечить доступ граждан к информации об учреждении и его деятельности в разрезе следующих данных:

– паспорта государственного (муниципального) учреждения, включающего информацию об учредителе учреждения, органе исполнительной власти, в ведении которого находится учреждение, основных видах деятельности учреждения, руководстве учреждения, реквизитах документов о государственной регистрации;

– перечня предоставляемых учреждением государственных (муниципальных) услуг с указанием: потребителей услуг, перечня услуг, предоставляемых на платной и бесплатной основах, тарифов за услуги, предоставляемые на платной основе;

– показателей государственного (муниципального) задания на оказание услуг (выполнение работ), включающих описание категорий потребителей услуг, описание показателей качества предоставления услуг, объема предоставляемых услуг, порядка предоставления услуг, стоимости предоставления услуг;

– плановых показателей финансового состояния учреждения, включая нефинансовые активы, финансовые активы и обязательства;

– плановых показателей по поступлениям и выплатам учреждения (с выделением целевых средств, предоставляемых учреждению из бюджета публично-правового образования);

– фактических показателей деятельности учреждения в части выполнения государственного (муниципального) задания, исполнения бюджетной сметы, использования целевых бюджетных субсидий, перечня закрепленного за учреждением имущества (с выделением особо

ценного имущества) с указанием характеристик и балансовой стоимости имущества, информации об использовании закрепленного за учреждением имущества в течение отчетного периода, сопоставления плановых и фактических результатов деятельности учреждения.

Структурированный вид размещаемой информации позволит обеспечить проведение необходимых контрольных процедур, гарантирующих полноту, актуальность и достоверность размещаемых сведений; поиск необходимой информации в соответствии с заданными критериями; группировку размещенной информации по определенным аналитическим признакам; сравнение и анализ размещенной информации по заданным критериям.

Органы Федерального казначейства в ходе ведения официального сайта обеспечивают: предоставление при необходимости учреждениям оборудованных рабочих мест в органах Федерального казначейства для размещения информации через официальный сайт; применение средств электронной подписи для обеспечения юридической значимости информации об учреждении и соответствующих электронных копий документов; ведение и актуализацию справочников; проверку в течение 3 рабочих дней структурированной информации, предоставленной учреждениями; размещение на официальном сайте структурированной информации об учреждении и электронных копий документов; оперативное обновление и поддержание в актуальном состоянии сведений об учреждении на основе информации, предоставленной учреждением; бесперебойное функционирование официального сайта; защиту официального сайта от несанкционированного доступа.

Обозначенные мероприятия позволят предоставить гражданам простой и интуитивно понятный интерфейс просмотра структурированной и взаимосвязанной информации о государственных (муниципальных) учреждениях, поиска, анализа и сравнения такой информации, что позволит гражданам без знаний особенностей бюджетного процесса в Российской Федерации получать необходимые сведения о деятельности государственных (муниципальных) учреждений.

**РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 08.05.2010 г.  
№ 83-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РФ  
В СВЯЗИ С СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕМ ПРАВОВОГО  
ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
(МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ» НА ТЕРРИТОРИИ  
ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>1</sup>**

**М. В. Дерезина, А. М. Хабаров**

*ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы»,  
г. Волгоград*

*marishka-1201@yandex.ru*

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

Реализация Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – 83-ФЗ) предполагает изменение статуса государственных учреждений, а также принципа их финансирования. Взамен сметного финансирования бюджетным и автономным учреждениям будут предоставляться субсидии на оказание государственных (муниципальных) услуг, что, в свою очередь, потребует совершенствования практики формирования государственных заданий. Новые принципы финансового обеспечения направлены на создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников, повышения эффективности и открытости их деятельности.

Реформа правового положения государственных (муниципальных) учреждений ставила целью решить две основные задачи:

1. Изменить правовое положение существующих бюджетных учреждений в сфере науки, образования, здравоохранения и культуры, способных функционировать на основе рыночных принципов.

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

2. Создать новый тип государственных (муниципальных) учреждений – казенное учреждение путем преобразования существующих бюджетных учреждений в отдельных сферах деятельности, таких как национальная оборона, обеспечение безопасности государства, психиатрическая помощь населению и других. Казенные учреждения реализуют отдельные полномочия государства, и введение рыночных принципов оказания государственных услуг в этих учреждениях нецелесообразно.

В переходный период региональным законом, нормативным актом муниципального образования должна быть предусмотрена форма финансирования бюджетных учреждений путем предоставления субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственного задания или на основе бюджетной сметы, установлен срок внесения изменений в учредительные документы бюджетных учреждений, но не позднее 01 декабря 2011 г. Также устанавливаются порядок и направления использования в 2011 г. бюджетными учреждениями, являющимися получателями бюджетных средств, и казенными учреждениями доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности и переданного им в оперативное управление, полученных средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, в том числе добровольных пожертвований, а также средств от иной приносящей доход деятельности.

На территории Волгоградской области подготовительная работа по реализации данного Федерального закона проводится с августа 2010 г.

09.08.2010 г. Главой Администрации Волгоградской области А. Г. Бровка подписано постановление № 1250 «О мерах по реализации на территории Волгоградской области Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"».

Данным постановлением утвержден план мероприятий по совершенствованию правового положения государственных учреждений Волгоградской области, в котором предусмотрены мероприятия на период с августа 2010 г. по ноябрь 2011 г.

В рамках выполнения мероприятий в соответствии с указанным планом на уровне субъекта Российской Федерации разработаны нормативные правовые акты:

– приказ Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области от 20.10.2010 г. № 276/1 «Об утверждении порядка взыскания в бюджет Волгоградской области неиспользованных остатков субсидий, предоставленных из бюджета Волгоградской области бюджетным учреждениям»;

– приказ Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области от 29.10.2010 г. № 284/1 «Об утверждении порядка санкционирования расходов бюджетных учреждений Волгоградской области, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым ч. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ»;

– приказ Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области от 13.11.2010 г. № 301 «Об утверждении инструкции о порядке открытия и ведения лицевых счетов Комитетом бюджетно-финансовой политики и казначейством Администрации Волгоградской области»;

– постановление Администрации Волгоградской области от 20.12.2010 г. № 691-п «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации государственных учреждений Волгоградской области, а также утверждения уставов государственных учреждений Волгоградской области и внесения в них изменений»;

– постановление Администрации Волгоградской области от 20.12.2010 г. № 692-п «О порядке определения видов и перечней особо ценного движимого имущества автономных и бюджетных учреждений Волгоградской области»;

– постановление Администрации Волгоградской области от 20.12.2010 г. № 693-п «О порядке осуществления органами исполнительной власти Волгоградской области функций и полномочий учредителя государственного учреждения Волгоградской области»;

– постановление Администрации Волгоградской области от 28.03.2011 г. № 138-п «О порядке осуществления бюджетным учреждением Волгоградской области полномочий органа исполнительной власти Волгоградской области по исполнению публичных обяза-

тельств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления»;

– постановление Администрации Волгоградской области от 28.03.2011 г. № 139-п «Об утверждении порядка осуществления контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений Волгоградской области».

В соответствии с разработанными документами изменение типа учреждений проводится постепенно: так, из 526 учреждений ожидаемо изменят тип на автономные 18, перейдут в казенные 263, сохранят статус бюджетных 245 учреждений. Для государственных учреждений Волгоградской области переходный период завершится 1 января 2012 г. Финансовое обеспечение областных государственных бюджетных учреждений в переходный период будет осуществляться на основе бюджетной сметы, а с 1 января 2012 г. – через предоставление субсидии на обеспечение выполнения государственного задания.

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТНОЙ ЕМКОСТИ<sup>1</sup>**

**Е. Б. Дьякова**

*Волгоградский государственный университет, г. Волгоград*

*ebdyakova@yandex.ru*

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью формирования целостной системы бюджетного регулирования территориального развития ввиду сохраняющейся дифференциации развития территорий нашей страны в условиях повышения финансовой самостоятельности ее административно-территориальных образований при сохранении бюджетной централизации. Более того, в настоящее время проблемой территориальных бюджетов часто является не столько недостаточный объем бюджетных ресурсов, сколько его эффектив-

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при поддержке РГНФ в рамках проекта № 11-12-34012а/В.

ное использование, так как определенная часть бюджетных расходов, как правило, неэффективна.

Поэтому необходимо формирование целостной системы бюджетного регулирования территориального развития. Система бюджетного регулирования территориального развития – это когерентная совокупность форм регулирования доходов, расходов территориальных бюджетов и межбюджетных отношений, являющаяся частью государственного регулирования и осуществляемая финансово-экономическими методами прямого и косвенного действия для конкурентоспособного, устойчивого и безопасного развития территорий. Системность бюджетного регулирования территориального развития проявляется во взаимосвязи и взаимозависимости ее элементов, выраженных в его объектах (доходы, расходы, трансферты), субъектах, содержательном наполнении механизма бюджетного регулирования и его принципах. В условиях бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетное регулирование приобретает существенную особенность, выражающуюся в направленности на повышение бюджетной емкости, которая обеспечивает синергетический эффект системы бюджетного регулирования территориального развития.

Бюджетная емкость (емкость бюджета) представляет собой возможный объем расходов бюджета, определяемый, с одной стороны, размерами бюджетного потенциала, трансфертов и займов, а с другой стороны, эффективностью и результативностью расходов бюджета. Бюджетная емкость в отличие от бюджетного потенциала отражает возможности осуществления дополнительных расходов при неизменном уровне бюджетных доходов. Субординация понятий «налоговый потенциал», «бюджетный потенциал», «финансовый потенциал» и «бюджетная емкость» позволяет формализовать взаимосвязь данных понятий и описать возможности абсолютного увеличения бюджетной емкости за счет роста налогового потенциала, неналоговых доходов, трансфертов и займов и возможности ее относительного увеличения в результате эффективного и результативного расходования бюджетных средств.

Механизм бюджетного регулирования проявляется в триаде механизмов бюджетного регулирования государственных (муниципальных) доходов; бюджетного регулирования государственных (муниципальных) расходов; регулирования межбюджетных отношений по перераспределению финансовых ресурсов между субъектами бюджетной системы.

Исходя из логики исследования и основываясь на том, что бюджетное регулирование имеет три объекта (доходы, расходы, трансферты), следует последовательно рассмотреть механизм бюджетного регулирования доходов, механизм бюджетного регулирования расходов и механизм межбюджетного регулирования для того, чтобы дать рекомендации по их совершенствованию и увеличению бюджетной емкости.

Бюджетное регулирование доходов направлено на абсолютное увеличение бюджетной емкости за счет налоговых и неналоговых доходов. Специфика существующего механизма бюджетного регулирования налоговых доходов заключается в одновременном использовании трех моделей разделения налоговых полномочий, не имеющих единых методик, и трансфертного механизма регулирования доходов от акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию, направленного на выравнивание горизонтальных фискальных диспропорций. Устранение множественности моделей и дальнейшая децентрализация налоговых полномочий позволит увеличить бюджетную емкость посредством стимулирования фискальных усилий. Чистые неналоговые доходы являются значимыми для территориального развития и абсолютного роста бюджетной емкости территорий за счет эффективного использования государственной (муниципальной) собственности и повышения качества оказания платных услуг.

Механизм бюджетного регулирования расходов реализуется инструментами бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Инструментами БОР, обеспечивающими относительный рост бюджетной емкости, являются закупки для государственных и муниципальных нужд (количественный рост), государственные (муниципальные) задания (качественный рост). Количественный относительный рост бюджетной емкости предполагает повышение эффективности расходов (достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств). Качественный относительный рост бюджетной емкости направлен на повышение результативности расходов (достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств).

Эволюционность развития механизма межбюджетного регулирования выражается в трансформации форм и методов предоставления межбюджетных трансфертов и изменении методики их распределения. Для повышения эффективности межбюджетного регулирования необходимо:

---

– объединение всех дотаций в одном фонде, который предназначен исключительно для выравнивания вертикального дисбаланса российской бюджетной системы;

– отказ от дополнительных выравнивающих механизмов (распределение акцизов) за счет повышения эффективности распределения необусловленной финансовой помощи;

– замена узкоспециализированных трансфертов целевыми блочными трансфертами на финансирование определенных направлений деятельности без жестких условий расходования получаемых средств.

В механизме бюджетного регулирования территориального развития необходимо применение финансовой эквализации, которая в отличие от традиционного финансового выравнивания предполагает многопараметрическую оптимизацию финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы и проводится в три этапа:

– распределение расходных обязательств; распределение источников доходов, достаточных для покрытия бюджетных расходов при отсутствии горизонтального фискального дисбаланса;

– предоставление блочных трансфертов территориям с объективно низким уровнем доходов.

Эффективность бюджетного регулирования территориального развития достигается при определенных целевых значениях показателей совокупной по всем регионам (муниципальным образованиям) и внутрирегиональной эффективности. Совокупная эффективность бюджетного регулирования отражает достаточность собственного финансово-ресурсного базиса по всей совокупности территориальных бюджетов в целом, а внутренняя эффективность отражает относительное увеличение финансово-ресурсного базиса территориального развития, которое зависит от эффективности и результативности расходования бюджетных средств, т. е. определяется эндогенными факторами. Выделение групп условных собственных и чистых собственных доходов позволяет существенно дополнить классификацию бюджетных доходов и точно идентифицировать доходы при проведении различных аналитических исследований, в частности, показатель совокупной эффективности определяется средним арифметическим соотношением чистых собственных доходов и расходов, рассчитанным по всей совокупности территориальных бюджетов (целевое значение 1). Показатель внутренней эффективности бюджетного регулирования выражает эластичность расходов территориального бюджета по отношению к его доходам (целевое значение  $>1$ ).

## **ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СФЕРЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Д. Ю. Завьялов**

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства  
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград*

*zdu@volgafin.ru*

За последние годы построение бюджетной политики государственных и местных уровней управления приобретает черты концепции, ориентированной на управление бюджетными расходами во взаимосвязанности с количественно и качественно измеряемыми социально-экономическими результатами.

Пусть и с разным успехом, но модернизация процессов планирования расходов и мониторинга изменения показателей деятельности учреждений, выраженная в разработке и принятии целевых программ, составлении государственных и муниципальных заданий, разработке финансово-функциональных стандартов предоставления качества, постепенно приводит к созданию формализованной системы оценки обоснованности выделения бюджетных ассигнований на решение различных социальных задач.

Несколько иначе обстоят дела в планировании распределения межбюджетных трансфертов между публично-правовыми образованиями.

На наш взгляд, происходящие процессы реформирования процесса бюджетного планирования так и не привнесли до настоящего времени заметных преобразований в технологии оценки обоснованности предоставления межбюджетных трансфертов.

Традиционно доминирует стереотип о том, что критерием обоснованности предоставления межбюджетного трансферта получателю как источника финансовой помощи является степень достаточности средств в бюджетах получателей – публично-правовых образований для решения (исполнения) их собственных расходных полномочий, состояние социальной инфраструктуры и т. п.

Однако «достаточность» или «обеспеченность» средствами является понятием весьма субъективным и характеризует не столько ре-

альную потребность территорий, сколько соответствие ресурсов проектам местного руководства.

На наш взгляд, в этом состоит методологическая ошибка: планирование межбюджетных трансфертов исходя из показателей, характеризующих результаты деятельности получателей межбюджетных трансфертов, а не плательщика.

Предоставление межбюджетных трансфертов, несмотря на специфику как вида бюджетных расходов, также может быть описано системой индикаторов, характеризующих усилия не получателей межбюджетного трансферта, а его плательщика.

В Волгоградской области в конце 2010 г. была принята долгосрочная целевая программа «Развитие межбюджетных отношений в Волгоградской области» на 2010–2015 гг. [1], ориентированная на достижение следующих целей:

- обеспечение сбалансированного распределения финансовой помощи муниципальным образованиям (цель № 1);
- повышение эффективности предоставления межбюджетных трансфертов (цель № 2);
- повышение эффективности и результативности управления муниципальными финансами (цель № 3).

Необходимость первой цели была обусловлена неравномерным на протяжении последних лет изменением объемов финансовой помощи муниципальным образованиям, вызванным как изменениями в налоговом потенциале, так и проявлением факторов, влияющих на стоимость бюджетных услуг. В результате в муниципалитетах, предпринимавших усилия по увеличению налогового потенциала, расчетный объем дотации не прирастал, что являлось мощным дестимулирующим фактором. В то же время проявление факторов удорожания стоимости бюджетных услуг у одних муниципалитетов приводило к увеличению удельного веса таких территорий в расчетных объемах дотаций, что влекло за собой снижение доли других территорий.

В результате решения данной проблемы был разработан инструмент, обеспечивающий равномерное изменение финансовой помощи территориям (на текущие) нужды – субсидия на сбалансированность местных бюджетов [2], особенность которой состоит в предоставлении субсидии территориям, для которых расчетный объем дотаций в планируемом году по отношению к текущему году либо сокращался, либо увеличивался ниже среднего показателя.

Индикаторы достижения поставленной цели – степень сокращения различий в бюджетной обеспеченности максимально и минимально обеспеченных территорий, а также степень изменений финансовой помощи на текущие нужды (с учетом расчетной дотации) территорий с максимальным и минимальным приростом.

Необходимость второй цели была обусловлена необходимостью разработки критериев обоснованности и системы мониторинга результативности и эффективности предоставления межбюджетных трансфертов. В области, как, впрочем, и во многих регионах, сформировалась практика предоставления муниципалитетам небольших локальных субсидий, а также субвенций. Однако ни в финансово-экономическом обосновании, ни в сопроводительных документах обоснований выбора именно данного инструмента не приводится.

В то же время, на наш взгляд, для каждого вида межбюджетного трансферта может быть сформулирована специальная цель, комплекс задач и индикаторов, характеризующих степень ее достижения, что и должно определять выбор метода бюджетного планирования [3].

В результате достижения поставленной цели в области проводятся системные исследования оценки эффективности межбюджетных трансфертов, срезы социологических исследований, позволяющих отследить изменения оценки населением качества и доступности бюджетных услуг в динамике тренда изменений расходов на софинансирование из области соответствующих услуг.

Повышение эффективности и результативности управления муниципальными финансами было обозначено третьей целью реализации программы, что обусловлено необходимостью повышения качества планирования в муниципалитетах, ориентацией и бюджетов муниципалитетов на взаимоувязанность затрат и результатов.

В рамках достижения третьей цели в конце 2011 г. предполагается провести конкурсные процедуры на отбор муниципалитетов к участию в конкурсе на получение грантов на повышение эффективности бюджетных расходов, что предусматривает решение таких задач, как повышение качества бюджетного планирования, увеличение уровня удовлетворенности населением качества и доступности предоставляемых базовых бюджетных услуг.

Таким образом, в Волгоградской области сформирован программно-целевой инструмент развития межбюджетных отношений, удель-

ный вес которого в общей сумме расходов областного бюджета 2010–2011 гг. составлял 13–14%.

#### Список литературы

1. Постановление Администрации Волгоградской обл. от 25.10.2010 г. № 496-п (ред. от 15.06.2011 г.) «О долгосрочной областной целевой программе "Развитие межбюджетных отношений в Волгоградской области" на 2010–2015 гг.».

2. Постановление Администрации Волгоградской обл. от 23.11.2009 № 426-п (ред. от 29.11.2010 г.) "О предоставлении из областного бюджета бюджетам муниципальных образований Волгоградской области субсидий на обеспечение сбалансированности местных бюджетов".

3. *Завьялов Д. Ю.* Стандартизация межбюджетных трансфертов // ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы». – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. 320 с.

## **ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА КРУПНОГО ГОРОДА НА РАЗВИТИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАЗЕМНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА**

**Л. В. Ивановский, М. Н. Безлепкин**

*ООО «БАЛТАУДИТЭКСПЕРТ/Консалтинг», г. Санкт-Петербург*

*lvi@bae.ru*

В последние годы в большинстве крупных городов все острее встает проблема транспорта, когда люди независимо от целей поездки и выбранного вида транспорта не могут прибыть в пункт назначения за приемлемое для них время. Транспортные проблемы становятся значимым фактором негативного влияния на условия ведения бизнеса и качество среды обитания населения, а также политическую стабильность города. Обычно решение данной проблемы связывается, и не безосновательно, с развитием системы пассажирского наземного транспорта. При этом предполагается, что с ростом доступности и качества транспортных услуг владельцам личных автомобилей станет

выгодней (с точки зрения затрачиваемого на перемещение времени) пользоваться общественным транспортом. Для города это означает необходимость действий, по крайней мере, по следующим направлениям: развитие транспортной инфраструктуры и организации дорожного движения, развитие системы общественного транспорта, создание сети перехватывающих стоянок и введение ограничений на въезд или парковку личного транспорта в центре города.

Все названные меры затратны, их реализация в полном объеме для бюджетов городов непосильна. Возникает проблема выбора приоритетных направлений и наиболее значимых мер с учетом бюджетных лимитов, выделяемых по отрасли «Транспорт». В последние годы несмотря на остроту транспортной проблемы ее обсуждение проходит вне сферы финансов. Наши исследования по 14 крупным городам России и СНГ показали, что за 2007–2010 гг. доля расходов бюджета на организацию перевозок в системе городского пассажирского транспорта снизилась в среднем с 4,56 до 3,5% (в городах Томск, Казань, Санкт-Петербург наблюдался рост). Однако участники бюджетного планирования должны принять как аксиому, что решение транспортных проблем городов в их нынешнем виде невозможно в рамках традиционно выделявшегося «от достигнутого» финансирования.

С развитием рыночных отношений во многих городах получили рост коммерческие перевозки. Во многих случаях коммерческие перевозчики работают и на маршрутах с регулируемым тарифом (социальные перевозки), получая при этом субсидии из городского бюджета. В ряде городов доля частных перевозчиков превышает 50% от общего объема транспортной работы по социальным маршрутам (например, по данным за 2009 г., в Томске – 85,7%, в Воронеже – 87,9%), в то время как парк подвижного состава муниципальных транспортных предприятий сокращается. В такой ситуации становится реальной угрозой потери устойчивости системы городского пассажирского транспорта при возникновении конфликтов между городом и частными перевозчиками. Подобного рода случаи уже имеются. Например, в Санкт-Петербурге ряд крупных частных перевозчиков отказались от участия в конкурсе за право работать на городских маршрутах, в том числе социальных. Городу пришлось в срочном порядке привлекать других перевозчиков, чтобы не сорвать утвержденные графики движения. При этом качество перевозок снизилось, так как новые перевозчики не имеют автобусов большой и особо большой вместимости в тре-

буемом количестве, а также не обладают необходимыми мощностями по обслуживанию подвижного состава.

Возникает проблема развития муниципальных транспортных предприятий до того уровня, чтобы их доля на рынке пассажирских перевозок обеспечивала устойчивость функционирования городского пассажирского транспорта. При этом одновременно должна решаться задача привлечения на общественный транспорт владельцев личных автомобилей. То есть наращивание мощности муниципальных транспортных предприятий должно сопровождаться реновацией и заменой подвижного состава, обновлением транспортной инфраструктуры, обновлением парка ремонтного оборудования, повышением квалификации персонала (линейного, ремонтного, управленческого), внедрением систем комплексной автоматизации транспорта (в том числе информационных систем предприятий и общегородских систем мониторинга и диспетчеризации транспорта), введением безналичных способов оплаты проезда и других мер повышения качества перевозок. Однако все эти меры так же, как и названные ранее, требуют значительных затрат.

Возникает проблема оптимизации структуры расходов бюджета города на развитие и функционирование системы наземного пассажирского транспорта. Наши оценки потребностей финансовых средств, необходимых для решения проблем пассажирского наземного транспорта Санкт-Петербурга, показали, что при их решении традиционными способами они в разы превосходят нынешние расходы бюджета города на финансирование общественного транспорта. Компанией подготовлены предложения по оптимизации состава основных фондов транспортных предприятий города, изменению структуры транспортного парка, привлечению инвесторов (в первую очередь на развитие скоростного легкорельсового электрического транспорта), изменению организационно-правовых форм и форм собственности отдельных подразделений, переводу части функций на аутсорсинг. Разработана система показателей оценки системы наземного пассажирского транспорта города в целом, совместимая с индикаторами «Программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга» и городскими стандартами проживания, а также показателей оценки транспортных предприятий и отдельных подразделений.

## ОЦЕНКА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ – АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

**Н. П. Кашенцева**

*Северный (Арктический) федеральный университет, г. Архангельск  
yanaraka@mail.ru*

Субъекты Российской Федерации отличаются дифференциацией в уровне социально-экономического развития, причем эта дифференциация усиливается с каждым годом. Органам власти субъектов РФ все труднее обеспечивать сбалансированность своих бюджетов без помощи центрального правительства.

Анализ отчетных данных свидетельствует, что если в 2007 г. 40 субъектов РФ исполнили свои бюджеты с дефицитом, то в 2009 г. число таких субъектов РФ возросло до 59, а в 2010 г. – до 63. Этому способствовали многие причины, в том числе:

- недостаточная экономическая обоснованность разграничения и распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы;
- ограниченность прав органов власти субъектов РФ в управлении налогами, даже региональными;
- низкий уровень заинтересованности и ответственности органов государственной власти субъектов РФ за развитие налогового потенциала региона.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования его дефицита. Принцип сбалансированности бюджета – это обязательное требование, которому должен соответствовать бюджет любого уровня.

Можно ли оценить сбалансированность бюджета количественно?

Для количественной оценки многие авторы предлагают рассчитывать различные коэффициенты.

Коэффициент общей сбалансированности бюджета может рассчитываться как соотношение доходов бюджета и всех источников финансирования дефицита к общей сумме расходов. В соответствии с определением сбалансированности, данным в Бюджетном кодексе, коэффициент общей сбалансированности любого бюджета равен 1,0.

Коэффициент базовой сбалансированности отражает соотношение доходов и расходов и показывает, в какой степени общая сумма расходов бюджета покрывается за счет доходов, при этом из расчета исключаются источники финансирования дефицита. Это позволяет оценить бюджетную сбалансированность, достигаемую без привлечения заемных средств.

Коэффициент собственной сбалансированности определяется как соотношение доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений к расходам бюджета на реализацию собственных полномочий (т. е. расходы за минусом субвенций).

Возможен и другой вариант расчета этого коэффициента, при котором в числителе из объема доходов исключаются объемы субвенции и в знаменателе из объема расходов тоже исключаются объемы субвенций, при этом считается, что субвенции в точности соответствуют тем расходам, которые осуществляются в рамках переданных полномочий.

Чем ближе к 1,0 коэффициенты сбалансированности, тем меньше риск возникновения проблем финансового обеспечения расходных обязательств.

Рассчитаем эти коэффициенты для бюджета Архангельской области, который традиционно является дефицитным.

Коэффициент базовой сбалансированности в 2010 г. по утвержденному бюджету составил 0,87, по исполненному – 0,97, в 2011 г. по утвержденному бюджету – 0,89.

Коэффициент собственной сбалансированности, при расчете которого в доходах не учитываются все безвозмездные поступления, составил в 2010 г. по плану 0,53, по исполненному бюджету – 0,61, в 2011 г. – 0,66.

Если в расчетах не учитывать только субвенции, то такой коэффициент в 2010 г. по плану составлял 0,85, по исполненному бюджету – 0,97, в 2011 г. – 0,88.

Можно сделать вывод, что никаких существенных изменений за последние 2 года не произошло. Если сравнить показатели оценки сбалансированности бюджета Архангельской области со средними показателями по Северо-Западному федеральному округу, то они ниже средних показателей по округу.

Коэффициенты, рассчитанные по утвержденному бюджету и по исполненному, отличаются, так как исполнен бюджет по доходам был на 110,4%, а по расходам – на 98,5%.

Основные виды субвенций, которые получает бюджет Архангельской области из федерального бюджета, это субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, отдельных полномочий в области лесных отношений. В 2010 г. значительные суммы субвенций были получены на обеспечение жильем ветеранов Великой Отечественной войны.

Сбалансированность регионального бюджета в Архангельской области обеспечивается преимущественно путем предоставления межбюджетных трансфертов: их доля составляет в доходах бюджета области 30–40%. При этом порядок и условия их предоставления носят в основном характер финансовой помощи и не оказывают существенного влияния на эффективность деятельности органов власти по развитию региональной экономики. Поэтому достижение долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов возможно лишь при условии совершенствования разграничения доходов и расходных обязательств по уровням бюджетной системы, чтобы обеспечить финансирование расходных обязательств в основном за счет собственных налоговых и неналоговых доходов.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Кузнецова Е. В. Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов РФ // Финансы. 2011. № 2.
3. Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. 2010. № 6.
4. Областной закон Архангельской области от 15.12.2009 г. № 118-9-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 г.» (с изм.).
5. Областной закон Архангельской области от 21.12.2010 г. № 243-18-ОЗ «Об областном бюджете на 2011 г.».

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

**В. В. Козин**

*ФГБОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет»*

*v.kozin@mail.ru*

В настоящее время правовая категория «финансовый контроль» в системе научной и учебной дисциплины «Финансовое право» занимает достаточно важное место и является, бесспорно, одной из ключевых специализированных категорий данной отрасли российского права. Большинство исследователей признают, что финансовый контроль – это комплексный правовой институт финансового права, имеющий тенденцию перерастания в подотрасль права. Он включает в самом общем виде такие элементы, как государственный и муниципальный контроль, аудит, налоговый контроль, валютный контроль, страховой и банковский надзор и др. Ряд авторитетных исследователей (А. А. Ялбулданов, И. Б. Лагутин и др.) считают, что финансовый контроль нельзя считать чисто экономической или юридической категорией. Это сложное экономико-правовое образование. В финансовом праве финансовый контроль одновременно является категорией права и категорией науки. Как категория науки «Финансовое право» – это специальная область знаний, связанная с изучением деятельности по контролю за расходованием государственных и муниципальных денежных средств, целесообразностью их использования и соблюдения действующего законодательства в области финансов. В системе же финансового права финансовый контроль выступает в качестве комплексного института российского финансового права, в основе которого заложены нормы не только финансового права, но и других отраслей права (конституционного, административного, таможенного и др.).

Общепризнанно, что финансовый контроль является неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а также частью осуществляемых в стране контроля и контрольной деятельности в самом широком смысле. В научной и учебной литературе наиболее удачным и оптимальным является определение понятия «финансовый контроль», данное уважаемой Н. И. Химичевой. Финансовый контроль – это контроль за соблюдением законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных, муниципальных и

иных денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера для эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов. Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам присуща, как известно, распределительная и контрольная функция. Значение финансового контроля выражается в соблюдении правопорядка всеми органами власти, учреждениями, организациями и гражданами, а также в обеспечении экономической обоснованности и эффективности осуществляемых действий, соответствия их задачам государства и муниципальных образований. Это способ обеспечения законности и целесообразности финансовой деятельности – предмета финансового права.

Важно подчеркнуть, что финансовый контроль присутствует практически во всех правовых институтах отрасли финансового права. Поэтому общие положения, касающиеся содержания, организации, порядка и принципов проведения финансового контроля в сфере финансовой деятельности в целом, содержатся в Общей части финансового права. Помимо общих, как известно, имеются нормы, предусматривающие специфику этого контроля в конкретных финансово-правовых подотраслях (прежде всего, бюджетной и налоговой) и институтах, входящих в Особенную часть финансового права (гл. 14 НК РФ, гл. 26 БК РФ). Данные нормы неразрывно связаны с содержанием соответствующих финансово-правовых институтов, что не позволяет, по мнению Н. И. Химичевой и др., их выделять из этих институтов и сгруппировать в Общей части финансового права в особую подотрасль. В связи с этим возникает потребность выделения финансового контроля отдельно в системе законодательства и преподавания соответствующей учебной дисциплины (спецкурса).

В научной и учебной литературе выделяются, как правило, семь основных направлений финансового контроля, которые составляют его содержание:

- проверка выполнения органами государственной власти и местного самоуправления функций по аккумуляции, распределению и использованию финансовых ресурсов соответственно своей компетенции;
- проверка выполнения государственными и муниципальными образованиями финансовых обязательств перед гражданами и организациями;

- проверка выполнения финансовых обязательств организациями и гражданами перед гражданами и органами местного самоуправления;
- проверка законности, целесообразности и эффективности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями находящихся в их оперативном управлении и хозяйственном ведении денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных средств и др.);
- проверка соблюдения предприятиями, учреждениями и организациями установленных правил совершения финансовых операций, осуществления расчетов и хранения денежных средств;
- выявление внутренних резервов производства (возможностей повышения рентабельности, роста производительности труда, эффективного и экономичного использования материальных ресурсов и др.);
- устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины.

В результате реализации данных направлений и задач финансового контроля укрепляется финансовая дисциплина, которая является одной из важнейших сторон законности, т. к. финансовая дисциплина и есть, по сути, четкое соблюдение установленных правовыми нормами предписаний и порядка образования, распределения и использования публичных денежных фондов. Требование финансовой дисциплины касается всех предприятий, организаций, граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц.

В новых экономических и политических условиях перехода страны к рыночным отношениям в последнее десятилетие XX в. произошли изменения в организации финансового контроля и его содержании, усилилось значение повседневного внутривозвращенного самоконтроля, а также контроля собственников. Изменилась система контрольных органов страны (упразднены органы народного контроля, организован президентский контроль, осуществляемый Контрольным управлением Президента, создана Счетная палата РФ и принципиально новая система органов финансового контроля, появился негосударственный аудиторский контроль и др.).

В последнее время достаточно глубоко разрабатывается в теории финансового права вопрос о видах финансового контроля с учетом различных критериев. В зависимости от времени проведения традиционно выделяется предварительный, текущий и последующий финансо-

вый контроль. Также традиционно практики и теоретики выделяют в зависимости от волеизъявления обязательный и инициативный (добровольный) финансовый контроль. В зависимости от сферы финансовой деятельности (объекта и направлений) внутри финансового права и финансового законодательства выделяется пять его разновидностей – бюджетный, налоговый, банковский, страховой, валютный. С учетом правового статуса субъектов, его осуществляющих, большинством исследователей выделяются:

- государственный финансовый контроль, осуществляемый на федеральном и региональном уровнях;
- муниципальный финансовый контроль;
- аудиторский финансовый контроль;
- общественный финансовый контроль.

Вместе с тем необходимо отметить, что группа авторитетных ученых и теоретиков финансового права обосновывает научную и практическую значимость выделения регионального финансового контроля и определяет его место в системе достаточно широкого государственного финансового контроля [1]. Авторы данной точки зрения на основе изучения особенностей и значимости объекта своего исследования выделяют региональный финансовый контроль в системе общегосударственного финансового контроля и включают в данное новое понятие деятельность системы органов внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Чрезвычайно важно отметить, что в последнее время все более и более возрастает значение общественного финансового контроля, основанного на положениях Конституции РФ, устанавливающих права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32), обязанности органов государственной власти и местного самоуправления обеспечить каждому лицу возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст. 24), а также отдельных норм Бюджетного кодекса РФ (ст. 36, ст. 38 и др.). Такой контроль могут осуществлять отдельные активные граждане, трудовые коллективы, профсоюзы, общественные организации – члены формируемого в России гражданского общества. Кроме того, государственные органы (министерства и ведомства) сегодня обязаны создавать общественные советы и привлекать общественность к выполнению своих контрольных функций. Для осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных и региональных ор-

ганов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления создана Общественная палата РФ на основе соответствующего Федерального закона. Общественные организации на основании ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях» вправе вносить свои предложения по вопросам общественной жизни в органы государственной власти и, главное, активно участвовать в процессе выработки решений органов власти, представлять и защищать свои права. Возрастает активность граждан и общественных организаций в процессе работы бюджетных комиссий, парламентских слушаний, т. н. «нулевых» чтений бюджетов, и т. д. Безусловно, в практике реализации, в том числе и общественного контроля, и т. н. движения «общественных финансов», в последнее время выявились и негативные моменты, но в целом все более и более активное внимание граждан к публичным финансам и участие в общественном контроле свидетельствует о трудном и достаточно медленном формировании гражданского общества в России.

Активно изучаются теоретиками финансового права также и существующие методы финансового контроля. Основным методом финансового контроля традиционно считается ревизия, имеющая свои разновидности (документальная, фактическая, полная или сплошная, выборочная и др.). Вторым наиболее активным методом финансового контроля также традиционно является проверка документации, состояния учета и отчетности и т. д. Выделяются также новые методы финансового контроля – заслушивание информации и докладов должностных лиц, рассмотрение проектов финансовых планов, заявок и отчетов и др.

В заключение необходимо отметить, что в последние годы усилиями Е. Ю. Грачевой, Н. И. Химичевой, Ю. А. Крохиной, Л. Г. Восстриковой, А. А. Ялбулганова, И. Б. Лагутина и др. исследованы теоретические основы динамично развивающегося правового института финансового контроля, имеющего перспективы перерастания в ближайшее время в одну из ведущих подотраслей российского финансового права.

#### Список литературы

1. Ялбулганов А. А., Лагутин И. Б. Модернизация органов регионального финансового контроля (финансово-правовой аспект) // Государство и право. 2010. № 12. С. 42–50.

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

**В. В. Козин**

*ФГБОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет»*

*v.kozin@mail.ru*

Вопрос о финансово-правовой ответственности в последние годы стал предметом достаточно острых научных дискуссий и споров. Наибольший вклад в исследование данной проблемы внесли Ю. А. Крохина, Л. Г. Вострикова, А. А. Мусаткина, Н. А. Сатарова, М. Б. Разгильдеева, В. В. Казаков и др. Несмотря на аргументированные выводы о фиктивности идеи позитивной юридической ответственности, ее концепция получает развитие во многих современных общетеоретических и отраслевых научных разработках. Не стала исключением и сфера финансово-правовых исследований, в которых все большее распространение получает аргументированное мнение на финансово-правовую ответственность и ее подвиды (налоговая, бюджетная, финансовая ответственность в сфере банковской деятельности и финансовая ответственность в сфере обязательного социального страхования) как на многоаспектную категорию. Необходимо отметить, что проблематика позитивной финансово-правовой ответственности имеет не только характер теоретического юридического спора, но и обладает прикладным значением. Достаточно вспомнить широкий круг нерешенных правовых и практических проблем бюджетно-правовой ответственности и споры о сущности и природе налоговой ответственности, разработанные, по общему мнению, все-таки в действующем законодательстве полнее, чем только формируемые подвиды финансовой ответственности в сферах банковской деятельности и обязательного социального страхования.

Исходя из взаимосвязи философского и юридического понимания социальной и юридической ответственности, В. В. Казаков и М. Б. Разгильдеева дают наиболее аргументированное и принятое определение финансово-правовой ответственности как ограничения прав лица, налагаемого по решению уполномоченного органа в связи с совершением финансового правоотношения в целях восстановления нарушенных субъективных интересов в сфере финансово-правового регулирования

и предупреждения совершения иных правонарушений. При этом ими подчеркиваются такие свойства и характерные черты финансово-правовой ответственности как комплексного института финансового права, которые включают охранительные нормы подотраслей и разделов финансового права:

- является следствием совершения правонарушения и формой государственного принуждения;
- реализуется в определенном процессуальном порядке;
- направленность на достижение определенных целей меры ответственности (восстановление неправомерно нарушенных субъективных интересов в финансовой сфере и предупреждение совершения иных правонарушений).

Известно, что теоретические аспекты и практика института финансово-правовой ответственности тесно связаны с проблемами становления федерального и регионального контроля в России. По мнению А. А. Ялбулганова и И. Б. Лагутина, финансовый контроль нельзя считать чисто экономической или юридической категорией. Это сложное экономико-правовое образование. Применительно к финансовому праву финансовый контроль одновременно является категорией права и категорией науки.

Региональный финансовый контроль является составной частью федерального финансового контроля или специальным «субинститутом» финансового права. Обосновывается это тем, что система организации и правового регулирования этих уровней финансового контроля во многом схожа. В теории финансового права выделяются такие функции внешних контрольных органов субъектов РФ, как контрольная, информационная, координационная и образовательная.

Региональный финансовый контроль сегодня по праву занимает важное место в системе контрольной деятельности Российской Федерации. В настоящее время действующий Бюджетный кодекс РФ не содержит должного правового закрепления деятельности внешних контрольных органов субъектов РФ и муниципальных образований, а специальный Федеральный закон «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации» по-прежнему не принят. Данный недостаток восполняется принятием специальных законов на уровне субъектов и решений на уровне местного самоуправления. Понятно, что объективно на сегодняшний день требуется создание целостной системы государственного и муниципального финансового контроля,

основанной на единых подходах и принципах организации. Эксперты и специалисты отмечают, что основной причиной такой ситуации является отсутствие признанной обществом научно обоснованной концепции государственного контроля.

Пытаясь найти выход из сложившейся ситуации, некоторые руководители федеральных финансовых органов предлагают, например, Контрольное Управление при Президенте РФ сделать координационным центром всех финансовых органов страны, осуществить переподчинение внешних финансовых органов субъектов РФ Счетной палате РФ, Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. Наиболее интересной и правильной специалистам представляется идея переподчинения регионального финансового контроля Счетной палате РФ в силу уже сложившейся системы взаимодействия общественных организаций и контрольных органов различных уровней, а также практики сотрудничества между Счетной палатой РФ и контрольно-счетными палатами субъектов.

Самая сложная и до сих пор не решенная проблема финансового контроля в России это создание единой системы финансового контроля не только между Федерацией и ее субъектами, но и между субъектами и муниципальными образованиями, а также Российской Федерацией и муниципальными образованиями. Можно выделить, как минимум, четыре известных существенных аспекта вышеизложенной ключевой проблемы:

– известно, что бюджеты всех уровней бюджетной системы подлежат внешней проверке. Однако создавать контрольные органы представительной власти во всех муниципальных образованиях нерационально, т. к. бюджеты многих из них на 80–90% состоят из межбюджетных трансфертов;

– большинство контрольно-счетных органов субъектов РФ не в состоянии осуществлять внешнюю проверку всех бюджетов муниципальных образований, т. к. их достаточно много, численность проверяющих сотрудников в ряде субъектов менее десяти человек;

– в силу самостоятельности и правового статуса проверка бюджета местного самоуправления свыше предоставленных межбюджетных трансфертов контрольным органом субъекта может осуществляться только с согласия органов муниципального образования;

– при создании муниципальных контрольных органов остро ощущается недостаток квалифицированных специалистов.

В некоторых регионах России (например, Иркутская обл. и др.) сегодня накоплен определенный положительный опыт создания единых контрольных органов на несколько муниципальных образований. В последние годы ученые и специалисты активно выступают за выделение двух форм финансового контроля – федерального и регионального в силу существенных различий между ними и наличия однотипных проблем регионального финансового контроля. Учеными А. А. Ялбулгановым и И. Б. Лагутиным предлагается для включения в действующее законодательство и использования в научном обороте понятие «региональный финансовый контроль». Можно согласиться с авторами, что введение в научный оборот новой актуальной научно-практической категории позволит уточнить общее понятие финансового контроля, более качественно исследовать систему контроля на уровне субъектов и муниципальных образований, а также совершенствовать действующее финансовое законодательство.

## **МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ФИНАНСОВЫМ ОРГАНОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УСЛОВИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

**О. В. Конева**

*Министерство управления финансами Самарской области, г. Самара*

*koneva@minfin-samara.ru*

Согласно положениям ст. 136 Бюджетного кодекса РФ, финансовый орган субъекта РФ вправе приостанавливать (сокращать) предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам из регионального бюджета при несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов, определенных бюджетным законодательством РФ.

Анализ практики реализации данного права финансового органа в других субъектах Российской Федерации показывает, что регионы утвердили порядки приостановления (сокращения) межбюджетных трансфертов. Однако учитывая, что приостановление (сокращение)

межбюджетных трансфертов является правом (но не обязанностью) финансового органа субъекта РФ, на практике утвержденные порядки практически не применяются.

Опыт Самарской области показывает, что законодательно закрепленное право финансового органа субъекта РФ является не только эффективной мерой принуждения к соблюдению органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства РФ, но и действенной обеспечительной мерой в случае нарушения органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов.

При этом в связи с ежегодным увеличением объема финансовой помощи, предоставляемой из областного бюджета бюджетам поселений, приостановление (сокращение) межбюджетных трансфертов производится не только в отношении местных бюджетов городских округов и муниципальных районов, но и бюджетов поселений.

Порядок приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из областного бюджета местным бюджетам, утвержденный приказом министерства управления финансами Самарской области от 24.08.2010 г. № 01-21/109, четко разграничивает перечень нарушений, по факту которых применяется приостановление либо сокращение межбюджетных трансфертов.

При установлении нарушения, которое органы местного самоуправления могут (должны) устранить (в том числе превышение предельных значений, установленных п. 3 ст. 92.1 и ст. 107 Бюджетного кодекса РФ), местному бюджету приостанавливается предоставление всех межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из областного бюджета до устранения нарушения.

Примерами таких нарушений являются превышение нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления, неисполнение муниципальной гарантии перед областным бюджетом, несвоевременное (неполное) перечисление «отрицательных» трансфертов в областной бюджет и др.

Так, в 2010 г. бюджетам 25 (из 304) поселений Самарской области приостанавливалось предоставление межбюджетных трансфертов до приведения расходов на содержание органов местного самоуправления в соответствие с установленным нормативом.

Сокращение предоставления межбюджетных трансфертов на территории Самарской области в течение 2008 г. – начала 2011 г. при-

менялось в случае выявления органами финансового контроля Самарской области фактов нецелевого использования органами местного самоуправления средств областного бюджета, а также несоблюдения условий по долевному финансированию расходов с привлечением субсидий из областного бюджета.

В 2010 г. бюджетам городских округов и муниципальных районов сокращено предоставление 44 млн. руб. дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, из них 25 млн. руб. – за нецелевое использование средств областного бюджета. Бюджетам поселений в 2010 г. сокращено предоставление 2,2 млн. руб. субсидий из областного бюджета.

Однако практика применения мер принуждения за нецелевое использование органами местного самоуправления средств областного бюджета в Самарской области показала, что сокращение предоставления межбюджетных трансфертов, позволяя сохранить в областном бюджете сумму, эквивалентную размеру нецелевого использования, при этом не приводит к устранению нарушения, поскольку не восстанавливает в областном бюджете средства, использованные не по целевому назначению. При установлении факта нецелевого использования органами местного самоуправления средств федерального бюджета в данном случае возникает проблема с возвратом суммы нецелевого использования в федеральный бюджет.

Ст. 289 Бюджетного кодекса РФ в качестве санкции за данное нарушение бюджетного законодательства предусматривает изъятие средств, используемых не по целевому назначению, в бесспорном порядке.

При этом бюджетное законодательство РФ прямо не определяет порядок такого изъятия, одновременно предусматривая возможность применения финансовым органом в отдельных случаях процедуры бесспорного «списания» и «взыскания» (ст. 284.1 Бюджетного кодекса РФ).

Как правило, нецелевое использование органами местного самоуправления средств областного бюджета выявляется по результатам проведенной проверки по завершении финансового года. Учитывая законодательно установленный иммунитет местных бюджетов, единственным действующим механизмом в данном случае представляется процедура взыскания сумм нецелевого использования в качестве ос-

тата неиспользованных межбюджетных трансфертов целевого назначения, предусмотренная ст. 242 Бюджетного кодекса РФ.

Данный механизм обеспечивает возврат суммы нецелевого использования в короткие сроки (в отличие от судебного порядка взыскания) и возможность возврата средств в федеральный бюджет (в отличие от сокращения предоставления межбюджетных трансфертов), а также повышает ответственность участников бюджетных правоотношений за нецелевое использование межбюджетных трансфертов (в том числе органов финансового контроля при формировании выводов по результатам проверки).

Таким образом, грамотное применение финансовым органом субъекта РФ мер принуждения при несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов позволяет обеспечить интересы регионального бюджета, создает дополнительный стимул для органов местного самоуправления соблюдать требования бюджетного законодательства РФ.

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ**

**Л. С. Костюк, И. В. Финогенова**

*ГОУ «Кузбасский региональный институт развития профессионального образования», г. Кемерово*

*krirpo@krirpo.ru*

В Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия последовательно реализуется бюджетная политика, направленная на совершенствование системы управления бюджетными расходами. Она предусматривает смещение акцентов от управления расходами на управление результатами. Одним из этапов этой работы стало автономное учреждение. Однако доля автономных учреждений остается крайне низкой. В автономные учреждения переходят наиболее сильные учреждения, с большими возможностями по привлечению внебюджетных средств.

В этой связи возникла необходимость проведения очередного этапа реструктуризации бюджетных учреждений путем создания новых

типов государственных и муниципальных учреждений, а также упрощения процедуры их перевода из одного типа в другой.

Процесс изменения правового статуса существующих бюджетных учреждений предполагает изменение механизмов финансового обеспечения учреждений, расширение имущественных прав по распоряжению доходами, осуществление деятельности, исходя из более эффективного использования поступающих денежных средств.

Опыт введения схем нормативного финансирования показывает, что норматив отражает не сумму денег, которую необходимо потратить, чтобы обучающийся получил качественное образование, и не реальную стоимость обучения в конкретном образовательном учреждении, а лишь фактические расходы бюджета на финансирование учреждений региона, поделенное на общее число обучающихся. Фактическое неравенство в расходах бюджетных учреждений, которое складывалось годами, является серьезной проблемой в определении стоимости услуг. Отличие в ресурсной базе образовательных учреждений ведет к существенным различиям в качестве подготовки выпускников по однопрофильным профессиональным программам. Следует признать, что формирование регионального рынка образовательных услуг происходило стихийно и сопровождалось обострением противоречия между повышенным спросом населения на узкий круг наиболее «престижных» специальностей профессионального образования и запросами рынка труда. Сдерживающим фактором подготовки квалифицированных рабочих кадров по современным производственным технологиям учреждений НПО и СПО являются устаревшая учебно-лабораторная и производственная база, учебно-производственное оборудование и техника, особенно для подготовки по ресурсоемким профессиям и специальностям.

По вопросам совершенствования экономических механизмов в сфере образования в нашем институте создан временный научно-исследовательский коллектив, который разработал проект методики расчета норматива бюджетного финансирования учреждений НПО и СПО. В результате сбора, обработки и анализа статистических данных за 2003, 2004 и 2005 гг. по учреждениям Кемеровской области были установлены основные соотношения как между различными элементами затрат, так и между источниками финансирования. Был определен объем финансовых затрат на подготовку одного обучающегося по разным группам профессий, так как уравнительность нормативов при-

водит к вымыванию в структуре подготовки кадров нужных для экономики, но относительно высокочрезмерных профессий.

Но при нормативном бюджетировании отсутствуют стимулы результативной деятельности, так как результативность не учитывается напрямую при распределении бюджетных ресурсов. Поэтому с 01.09.2004 г. по 31.10.2007 г. был проведен эксперимент по апробации механизма итогового финансирования ОУ НПО с учетом трудоустройства их выпускников. Был создан механизм итогового финансирования, который позволял образовательным учреждениям увеличивать размер дополнительного финансирования до 40%.

Анализ хода эксперимента и его результатов позволил сделать вывод, что данная модель финансирования предоставляет новые возможности для развития образовательных учреждений, заставляет ликвидировать частичное несоответствие требований работодателей к профессиональным знаниям, умениям, навыкам выпускников и содержания профессиональных образовательных программ, так как основным показателем оценки деятельности образовательного учреждения является востребованность выпускников на рынке труда. Однако в связи с недостаточностью бюджетных средств на дополнительное финансирование все завершилось на стадии эксперимента.

Нами был подготовлен информационно-аналитический материал и выработаны рекомендации по вопросам совершенствования правового положения, изменения статуса государственных учреждений образования, о порядке и последовательности процедур в процессе принятия решения по данным вопросам. Мы принимали непосредственное участие в разработке методик расчета финансового обеспечения государственных заданий, составили примерный перечень критериев качества и эффективности оказываемых образовательных услуг, критериев их исполнения. И если критерии и способы оценки деятельности учреждения не будут формальными, то качество образовательных услуг повысится.

Формирование и финансовое обеспечение государственных заданий на оказание государственных услуг учреждениями образования и науки имеет свои особенности, которые связаны с высокой степенью регламентации государством их деятельности через инструменты лицензирования.

Успех реформ во многом зависит от того, насколько активно они обсуждаются в обществе, причем не только в экспертных кругах, но и

на открытых форумах, поэтому сотрудники нашего института принимают активное участие в обсуждении данных проблем на всероссийских и региональных конференциях с участием ведущих ученых, руководителей образовательных учреждений и педагогов.

Таким образом, среди перспективных направлений развития механизмов финансирования системы профессионального образования региона можно выделить:

- совершенствование и реализация механизма нормативного финансирования на основе субсидий с учетом нормативных затрат на содержание имущества образовательных учреждений и его обновление;
- развитие механизмов размещения государственного заказа на конкурсной основе на подготовку кадров востребованных профессий, специальностей с учетом прогноза потребностей региональной экономики;
- внедрение системы грантовой поддержки;
- внедрение механизма многоканального финансирования.

Образовательным учреждениям нужна твердая уверенность, что в пределах государственного задания они получают четко определенное государственное финансирование, учитывающее обновление и модернизацию учебно-материальной базы, а оно будет зависеть от государственной политики финансирования бюджетной сферы. Для того чтобы повысить эффективность и качество образования, нужны новые стимулы, дополнительные денежные средства, система планирования и не один год упорной работы. А законы лишь меняют ситуацию в нужном направлении.

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ю. А. Крохина**

*Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ, г. Москва*

*jkrokhina@mail.ru*

Контроль за рациональным использованием государственных ресурсов является приоритетной задачей в политике деятельности органов публичной власти. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 гг.» поставлены задачи совершенствования государственного финансового контроля, четкого разграничения полномочий органов государственного финансового контроля, устранения параллелизма и дублирования в их деятельности.

15-летняя практика функционирования в Российской Федерации органов государственного и муниципального финансового контроля выявила ряд существенных проблем в организации деятельности контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровней, а также во взаимодействии названных органов между собой и со Счетной палатой Российской Федерации.

Решение подобных проблем требовало принятия правовых норм федерального уровня, которые в своей совокупности обеспечили создание единой нормативно-правовой базы организации и деятельности контрольно-счетных органов на региональном и муниципальном уровнях. Важность поставленных вопросов и безотлагательность их решения обусловили внесение Президентом Российской Федерации проекта Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон), который был принят 7 февраля 2011 г.

Важнейшим достижением Закона является имплементация положений Лимской декларации руководящих принципов контроля<sup>1</sup> в национальную правовую систему. В частности, невозможно переоценить

---

<sup>1</sup> Декларация была принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.

значение пунктов 1 и 2 ст. 3 Закона, закрепляющих за контрольно-счетными органами статус постоянно действующего органа внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. В этой части Закон оказался на шаг впереди Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», принятого еще в 1995 г. и нуждающегося в этой связи в корректировке отдельных положений.

В Законе, соблюдая принцип федерализма в части создания собственной системы органов государственной власти в субъектах РФ и принцип самостоятельности местного самоуправления, урегулированы лишь основные начала создания и организации деятельности института региональных и муниципальных контрольно-счетных органов. Но при этом для субъектов РФ и муниципальных образований в рамках данного закона определено направление дальнейшего развития правовых основ по организации и деятельности контрольно-счетных палат.

В Законе (ст. 4) нашли отражение положения Лимской декларации, устанавливающие следующие принципы деятельности высших органов финансового контроля: законность, независимость, объективность, плановость, компетентность, оперативность, доказательность и гласность, соблюдение профессиональной этики. Кроме того, Закон определяет, что деятельность контрольно-счетных органов должна соответствовать принципу эффективности. То есть в строгом соответствии с положениями правового государства требование эффективности предъявляется не только к подконтрольным субъектам, но и к самому проверяющему органу.

Одной из главных задач финансовой политики государства является установление механизма осуществления внешнего финансового контроля таким образом, чтобы он мог обеспечить защиту прав и законных интересов всех субъектов финансово-бюджетных отношений и в то же время реально гарантировать наведение порядка в данных отношениях и привлечение виновных к ответственности. Для этих целей Законом определены основные полномочия контрольно-счетных органов (ст. 9). Для надлежащего осуществления должностными лицами контрольно-счетных органов своих должностных полномочий установлены их права и обязанности (ст. 14).

Одной из гарантий осуществления должностными лицами контрольно-счетных органов возложенных на них полномочий является установленная ст. 15 Закона обязанность органов государственной власти и государственных органов субъектов Российской Федерации,

органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений в установленные законами субъектов Российской Федерации сроки представлять информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

К сожалению, в своей работе контрольно-счетные палаты, а также и сами законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зачастую сталкиваются со случаями отказа в предоставлении, уклонения от предоставления информации (документов, материалов) или предоставления неполной информации.

Необходимо обратить внимание, что в правоприменительной практике реализация ст. 15 Закона будет затруднена, поскольку на федеральном уровне нет норм, устанавливающих ответственность за подобные правонарушения. Уголовным кодексом РФ предусмотрена ответственность за отказ от предоставления информации только Федеральному собранию Российской Федерации и Счетной палате Российской Федерации.

В этой связи предлагается внести изменения в ст. 287 Уголовного кодекса Российской Федерации, дополнив перечень государственных органов, содержащихся в статье, законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления, а также контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Административная ответственность за подобные правонарушения может быть установлена региональными законами.

Ввиду широких полномочий контрольно-счетных органов Законом устанавливаются и гарантии прав проверяемых органов и организаций.

Контрольно-счетные органы выведены из состава законодательных органов субъектов Российской Федерации и наделены правами юридического лица. Принимая во внимание конституционный принцип самостоятельности функционирования органов местного самоуправления, Закон устанавливает, что контрольно-счетный орган муниципального образования может обладать правами юридического лица. Указание на данный элемент правового статуса должно содержаться в уставе и

(или) нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования.

Должностные лица контрольно-счетных органов обладают профессиональной независимостью, они также подлежат государственной защите в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 8). Вместе с тем названные положения не имеют достаточного механизма реализации в федеральном законодательстве. В частности, относительно медицинского страхования в Федеральном законе от 27.07.2004 г. (в ред. от 28.12.2010 г.) № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (подп. 16 п. 1 ст. 14) идет отсылка к Федеральному закону «О медицинском страховании государственных служащих», который еще не принят. Поставленный вопрос имеет не только теоретическое, но и серьезное практическое значение, ибо сотрудники контрольно-счетных органов при выполнении своего профессионального долга нередко подвергаются рискам причинения вреда здоровью или угрозе жизни.

Существенной гарантией независимости контрольно-счетных органов является законодательно установленный порядок материального обеспечения их деятельности. Финансирование контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а финансирование контрольно-счетного органа муниципального образования – за счет средств местного бюджета. Финансирование контрольно-счетных органов должно предусматриваться в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий (ст. 20).

Учитывая федеративную природу российского государства, Закон исходит из того, что при осуществлении контроля за эффективностью и законностью расходования финансовых средств, полученных из регионального бюджета, и использования государственной собственности субъектом Российской Федерации преимущество в праве проведения контрольных мероприятий должно оставаться за региональными контрольно-счетными органами. Вместе с тем проведение данных мероприятий возможно совместно со Счетной палатой Российской Федерации и должно иметь место в тех случаях, когда этого требуют объективные обстоятельства. Справедливо отметить, что в этой части Закон закрепил сложившуюся практику деятельности органов внешнего фи-

нансового контроля. Например, по обращению мэра г. Москвы Счетная палата Российской Федерации провела проверку расходования средств бюджета г. Москвы.

Реализация рассматриваемого Закона позволит значительно снизить коррупционные риски при проведении финансового контроля.

Коррупционные риски минимизированы и правильно выбранной законодательной техникой. Закон не содержит бланкетных норм. Имеющиеся отсылочные нормы предусматривают четкий механизм реализации – установление правовых норм в соответствии с компетенцией органа государственной власти и (или) местного самоуправления и только тем видом нормативного правового акта, который определен Законом.

Положения Закона не допускают для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения или возможности неаргументированного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к проверяемым субъектам, и таким образом не создают условий для проявления коррупции в сфере внешнего финансового контроля.

Закон вступает в действие с 1 октября 2011 г. У законодателей есть девять месяцев, чтобы привести федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты в соответствие с данным Законом. Так, потребуются изложить в новой редакции гл. 26 Бюджетного кодекса РФ «Государственный и муниципальный финансовый контроль», включив в нее положения о внешнем финансовом контроле, его формах и методах, а также полномочиях органов, его осуществляющих. Наибольшая правотворческая работа предстоит на региональном и муниципальном уровнях. Необходимо будет принять в новых редакциях региональные законы и муниципальные правовые акты о контрольно-счетных органах соответствующего уровня, приведя их в соответствие с анализируемым Законом. Потребуется внести дополнения в конституции (уставы) субъектов РФ и уставы муниципальных образований, в региональные законы о государственной (муниципальной) службе, об административной ответственности, законы (решения местных органов самоуправления) о бюджетном процессе в соответствующем публично-территориальном образовании.

Таким образом, рассмотренный Закон закрепляет единую государственную позицию в области развития независимого внешнего финан-

сового контроля на региональном и муниципальном уровнях. Реализация этого правового акта будет способствовать повышению эффективности контроля за использованием субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями финансово-бюджетных средств.

## **О СОСТАВЕ ПРИНЦИПОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

**Г. З. Крылов**

*Научно-исследовательский финансовый институт  
Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва*

*info@nifi.abik.ru*

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (в редакции от 31 декабря 1999 г.) были изложены десять принципов бюджетной системы. Закон от 20 августа 2004 г. добавил к ним принцип «равенства бюджетных прав субъектов Федерации, муниципальных образований», а поправка к нему от 26 апреля 2007 г. удалила принцип гласности и добавила принципы прозрачности (открытости), подведомственности расходов и единства кассы.

Такие изменения в перечне принципов бюджетной системы и удаление из него принципа гласности порождают ряд существенных вопросов перед исследователями бюджетного процесса. В этой работе мы попытаемся ответить лишь на два из них: все ли указанные принципы свойственны бюджетной системе, и каких принципов, присущих ей, не хватает в этом перечне?

Обратимся к определению бюджетной системы и ее принципам, указанным в Бюджетном кодексе Российской Федерации по состоянию на 15 февраля 2009 г. в его ст. 6 («Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе») дано следующее определение бюджетной системы: «основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов».

Как видно, в определении кодекса нет оговорки об объединении бюджетов на основе принципов и о взаимоотношениях между бюджетами. Однако в его ст. 28 («Перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации») указываются 13 принципов.

Рассмотрим их внимательно. Первым в перечне указан принцип «единства бюджетной системы Российской Федерации», и читается он так: «бюджетная система основана на принципе единства бюджетной системы». Но в самом определении системы говорится, что она – определенная совокупность, представляющая единство множества частей. А частями бюджетной системы указываются бюджеты. Так какое единство составляют эти бюджеты?

Потому здесь следовало бы рассматривать не принцип единства бюджетной системы, а принцип единства бюджета. А этот принцип требует, чтобы у государства был один бюджет, как выражение единства финансовой политики. Бюджет выступает как сведение воедино всей деятельности государства. Учет этих условий и материальное ее обеспечение требуют единства бюджетной политики, руководства ею из единого центра, утверждения и разрешения органами одной властной линии, его исполнения под центральным руководством. Этот принцип упоминается в финансовой литературе почти всех крупных стран Европы (например, во Франции).

Вторым принципом в кодексе указано разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Но разграничение не ограничивается уровнями бюджетной системы, оно доходит до каждого бюджета. В редакции закона № 120 от 20 августа 2004 г. этот принцип был изложен так: «принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней», т. е. законодатель ушел в другую крайность. Редакция в апреле 2007 г. изложила принцип в таком виде: «разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы». А разграничение доходов и расходов государства между государственными образованиями относится к определению понятия «бюджетное устройство» и не является принципом построения бюджетной системы, т. к. бюджетная система определяется системой государственных образований.

Третий принцип – самостоятельность бюджетов. Этот принцип имеет огромное значение для построения бюджетной системы.

Однако правовые нормы, заложенные в Бюджетном кодексе, пока не способствуют последовательному соблюдению этого принципа, более того, они препятствуют действительной (а не заявленной) самостоятельности. Этот принцип не может быть обеспечен без четкого и последовательного воплощения другого принципа – разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, для воплощения которого на смену «советским» критериям разграничения должны прийти современные российские.

Из общей теории системы мы узнали, что в системе не бывают самостоятельные части, не зависящие от главной (стержневой) части. Как обстоит дело на практике? Рассмотрим доводы, которыми кодекс подкрепляет этот принцип. Первый из них – право и обязанность самостоятельно обеспечивать уравновешенность бюджетов. Как может орган власти самостоятельно обеспечить равенство доходов и расходов, если у него доходов достаточно только на покрытие, допустим, половины расходов? Как показывает финансовая статистика, в России имеются сотни районов и дюжина регионов, в бюджетах которых доходы из собственных источников дохода составляют менее 10% их доходов. Обязать органы власти с такими бюджетами самостоятельно их выравнять и при этом еще утверждать, что это их право – значит совершить насилие над словом «самостоятельность».

Второй довод – право и обязанность органов власти самостоятельно вести бюджетный процесс. На практике региональный (или местный) орган власти, имеющий средства на покрытие лишь 10% (или даже 50%) предстоящих расходов, не в состоянии самостоятельно составить и утвердить бюджет до тех пор, пока федеральное (региональное) финансовое ведомство не доводит до него примерные величины зачисляемых в бюджет федеральных (федеральных и региональных) доходов, и исполнить его, пока не поступят обещанные средства.

Третий довод – право органов власти устанавливать налоги и сборы. Это право обеспечило бы некоторую самостоятельность, если здесь оговорить: «доходы от которых позволят покрыть расходы бюджета».

Четвертый довод – право органов власти самостоятельно определять виды и направление расходов. Но виды и направления бюджетных расходов складываются в ходе длительного развития бюджета. Так, совсем недавно в бюджетах не было расходов на защиту окружающей среды. Ни один орган власти не волен пересматривать их без

ущерба оказанию бюджетных услуг. Например, в этом году все расходы направить на образование, а в следующем – на защиту природы. Именно для того, чтобы органы власти не своевольничали, существует единая бюджетная классификация и контроль за целевым использованием средств, перечисляемых из вышестоящего бюджета.

Пятый довод – право одних органов власти предоставлять бюджетные средства на исполнение обязательств других органов власти. Надо признать, что этот довод является единственным в пользу самостоятельности. Обязанность обеспечивать эффективное использование бюджетных средств и доводы о недопустимости не являются доводами в пользу самостоятельности, что не может перевесить логический довод.

Итак мы убеждаемся, что и практика не допускает наличия в бюджетной системе самостоятельных бюджетов. Учение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе не признает принципа самостоятельности бюджета, какие бы доводы не приводили его сторонники, потому он остается лишь «заявленным» принципом и его надо удалить из Бюджетного кодекса.

Четвертым записан принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Сначала в Бюджетном кодексе этого принципа не было. Он введен законом № 120 с 1 января 2005 г. Новая редакция от апреля 2007 г. не затронула этого принципа. Такое изложение принципа допускает понимание его и как равенства прав субъекта Федерации и муниципального образования. Однако принцип относится не к бюджетам, а к самим государственным образованиям, включая местные, т. е. речь идет не о бюджетной системе, а о системе самих органов власти.

Пятым указан принцип полноты отражения доходов, расходов и источников покрытия дефицита. В редакции ФЗ-№ 63 этот принцип означает, что все доходы, расходы и источники покрытия дефицита в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в бюджете. До этого принцип полноты отражения назывался иначе: после доходов и расходов бюджетов указывались «бюджеты государственных внебюджетных фондов». Здесь следовало бы добавить, что этот принцип не допускает внебюджетных управленческих расходов, но признает существование госпредприятий и прибюджетных (внебюджетных) фондов.

Первое требование этого принципа – полный охват деятельности государства и определение точной величины его расходов, выявление возможностей привлечения средств для решения задач, стоящих перед ним. Второе – предотвращение завладения министерствами и ведомствами средствами финансирования своей деятельности, минуя государственный бюджет. Другими словами, определение общих затрат на деятельность государства и средств для ее материального обеспечения – вот краткая суть этого принципа.

Шестым записан принцип сбалансированности бюджета. Иноязычное словообразование «сбалансированность» на языке кодекса означает уравновешенность. Этот принцип означает, что, согласно кодексу, предусмотренные расходы должны быть равны сумме доходов бюджета плюс совокупность поступлений из источников покрытия дефицита. Как видим, это требование не относится к бюджетной системе.

Не относятся к ней и следующие два: принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств и принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета. Очевидно, что эти требования относятся к бюджетной политике.

Далее записаны принципы достоверности и прозрачности (открытости) бюджета, которые также, пожалуй, не относятся к бюджетной системе. Это – требования, предъявляемые, скорее, к бюджетному процессу. Относительно принципа достоверности бюджета в кодексе указано, что он означает надежность показателей прогноза развития территории и реалистичность доходов и расходов бюджета. Требование этого принципа – отражение в бюджете действительного положения доходов и расходов государства. Достоверность бюджета представляет оптимальное сочетание неограниченных потребностей государства с ограниченными возможностями их удовлетворения.

Несколько слов о принципе гласности, исключенном ФЗ № 63 из перечня принципов бюджетной системы. Согласно редакции ст. 36 кодекса по состоянию на 20 апреля 2000 г., этот принцип означал: обнародование утвержденного бюджета и отчета о его исполнении, полноту сведений о ходе исполнения бюджета, а также доступность иных сведений о решении органов власти относительно бюджета; открытость для общества рассмотрения и принятия решений по проекту бюджета. Теперь ст. 36 кодекса называется «Принцип прозрачности (открытости)», она предполагает обнародование утвержденного бюд-

жета и отчета о его исполнении, полноту сведений о ходе исполнения бюджета, а также доступность иных сведений о решениях органов власти относительно бюджета, открытость для общества проекта бюджета, рассмотрения и принятия решений по проекту бюджета, устойчивость и (или) преемственность бюджетной классификации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и следующего годов.

Добавив положения об открытости для общества проекта бюджета, об устойчивости и преемственности классификации, о сопоставимости показателей бюджета, законодатели сочли возможным изменить название статьи. В итоге из перечня принципов исчез принцип гласности и в нем появился принцип прозрачности (открытости). Смешаны в одной статье положения двух принципов бюджетного устройства и бюджетного процесса: принципа ясности и принципа гласности.

Ясность выражается в доходчивом и убедительном виде составления бюджета. Ясность – главное условие выработки бюджетных программ, их согласования, конкурсно-вариантной оценки, выбора лучших при наличных обстоятельствах решений для проведения действенной финансовой политики. Ясность оценки наличных ресурсов и их использования – неперемное условие проведения нужных финансовой практике научных исследований, выработки совершенных способов управления финансами и лучшего служения финансовым органам политическому, экономическому и социальному предназначению государства. Ясность – важнейшее условие прохождения бюджета через законодательный орган. Потому принцип ясности бюджета следовало бы отразить в Бюджетном кодексе.

Принцип гласности бюджета и бюджетного процесса требует открытости бюджета, его доступности для налогоплательщиков и избирателей, для общественных и научных организаций. Он предъявляет к бюджетному процессу семь требований: обнародование проекта бюджета; его обсуждения на открытых заседаниях законодательного органа (за исключением заседаний комиссий); обнародование закона о бюджете и утвержденного бюджета; сообщение в вестниках правительства о ходе исполнения бюджета по месяцам и кварталам; издание отчета правительства об исполнении бюджета и постановления законодательного органа об отчете; издание периодических и ежегодных докладов главного контрольного органа о состоянии бюджета и особых бюджетных обзоров общественных исследовательских центров.

Без надлежащей финансовой информации любые попытки научно обосновать бюджет остаются бесплодными действиями. Финансовая информация – это не только статистика доходов и расходов и отчеты об исполнении бюджета; она – последовательно обобщаемая совокупность сведений обо всем, что делает государство. Но и этого недостаточно, нужны еще сведения о внутреннем и внешнем положении страны, о ее ресурсах, об итогах деятельности предприятий и организаций. Не просто сведений, а обобщающие оценки грядущих событий для принятия управленческих решений и целесообразного направления развития по желаемому руслу. Вот почему так важно соблюдать требования принципа гласности. И он должен быть выделен отдельно в Бюджетном кодексе.

Не относятся к бюджетной системе и следующие два принципа: адресности и целевого характера бюджетных средств и подведомственности расходов бюджета. Бюджет – роспись доходов и расходов государства по их видам, ведомственной принадлежности и целевой предназначенности. Поэтому требования адресности, целевого характера и подведомственности к бюджетным расходам являются подтверждением этого факта и остаются лишь заявленными принципами относительно бюджетной системы.

Последним в перечне принципов указан принцип единства кассы. Согласно кодексу, этот принцип означает зачисление всех поступлений в бюджет на его единый счет и совершение всех выплат с этого счета, за исключением нескольких операций. Как видим, и этот принцип также относится не к бюджетной системе, а к бюджетной политике.

В итоге из тринадцати принципов, указанных в кодексе в качестве принципов бюджетной системы, к таковым можно отнести, весьма условно, всего два из них: принцип единства бюджетной системы и принцип разграничения доходов, расходов и источников покрытия дефицита. Четыре из них являются лишь заявленными принципами бюджетной системы, притом принцип равенства прав относится к системе государственных образований, а принцип самостоятельности является просто надуманным. Три принципа являются принципами бюджетного процесса, а четыре – принципами бюджетной политики.

В перечне принципов бюджетной системы, приведенном в Бюджетном кодексе, нет ни одного принципа из указанных в Большой советской энциклопедии и Новой философской энциклопедии как сис-

темные принципы. Поэтому главу 5 кодекса можно переименовать в «Принципы бюджетного устройства, бюджетного процесса и бюджетной политики» и изложить в ней положения о таких принципах. Так, к тем двум принципам бюджетного устройства и бюджетного процесса, указанным в кодексе, добавить еще семь недостающих основных принципов: единства бюджета, количественности, качественности, ясности, подконтрольности, своевременности, гласности и ежегодного бюджета.

Министр финансов А. Г. Зверев говорил, что бюджет является зеркалом государства. Отсутствие в Бюджетном кодексе требования к качеству этого зеркала является более существенным изъяном, нежели отсутствие в нем принципа гласности. И весьма тревожно, что законодатель, обязанный контролировать бюджетный процесс от начала до конца, не замечает отсутствия в нем принципа подконтрольности.

## О СУЩНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

**Г. З. Крылов**

*Научно-исследовательский финансовый институт  
Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва*

*info@nifi.abik.ru*

Бюджетный процесс в нашей стране имеет более чем двухвековую историю, потому, на первый взгляд, кажется, что здесь мы имеем некое самоочевидное явление, которое не нуждается в каком-либо объяснении, а требует только чистого его описания. Однако достаточно обратиться к финансовой литературе, разным словарям и законодательным актам, чтобы обнаружить потребность в объяснении весьма важных сторон этого явления.

Уясним, прежде всего, значение понятия «бюджетный процесс», чтобы было понятно, о чем именно мы рассуждаем. «Финансово-кредитный словарь» под редакцией В. Ф. Гарбузова (М.: Финансы и статистика, 1984), определяет его как «порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного и местных бюджетов (в федеративных государствах – и бюджетов членов федерации)». А закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного

процесса в РСФСР» от 10.10.1991 г. давал несколько иное определение: «деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов».

Не отвлекаясь на отличия и внутренние противоречия этих определений, отметим их главное отличие: первое видит в бюджетном процессе порядок, а второе – деятельность. При этом оба не раскрывают, на наш взгляд, подлинного значения этого понятия.

Введенный с 1 января 2001 г. Бюджетный кодекс (БК РФ) определял бюджетный процесс как «деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением».

Это определение сильно отличается от двух приведенных выше. Не останавливаясь на «участниках бюджетного процесса», «бюджетах внебюджетных фондов» и «контроле за исполнением», отметим его главное сходство с определением, данным в законе о том, что бюджетный процесс также рассматривается как деятельность.

В «Финансово-кредитном энциклопедическом словаре» (под общей редакцией А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002), практически повторяется определение, данное в БК РФ, но с уточнениями одной существенной детали относительно участников бюджетного процесса.

Итак, мы рассмотрели определения бюджетного процесса в разных источниках и считаем их достаточными для дальнейшего рассуждения о нем в нашей работе.

Учебник «Государственные и муниципальные финансы», выпущенный Российской экономической академией им. Г. В. Плеханова для студентов высших учебных заведений и специалистов (под редакцией С. И. Лушина и В. А. Слепова. М.: Экономистъ, 2006) не содержит определения значения бюджетного процесса, но указывает, что «бюджетный процесс включает в себя составление, рассмотрение, утверждение, исполнение всех бюджетов» и добавляет, что «в него входят также утверждение отчета об исполнении бюджета и контроль за ходом бюджетного процесса на всех его стадиях».

А теперь поставим вопрос: какой путь проходит бюджет в своей «жизни» от зарождения до отмирания? На поставленный вопрос наши

источники отвечают одинаково: бюджет проходит составление, рассмотрение, утверждение и исполнение.

В финансовой литературе эти этапы бюджетного процесса принято называть большими этапами. Каждый большой этап состоит из нескольких малых. Например, этап утверждения бюджета включает распределение бюджетных документов по комиссиям и их обсуждение в них, представление бюджета, несколько чтений, принятие закона о бюджете.

В советском словаре (1984 г.) указывается, что составлению проекта бюджета предшествует разработка сводного финансового баланса с целью выравнивания доходов и расходов государства в предстоящем году. И упомянутый выше федеральный закон устанавливал норму, которая предполагает, чтобы составлению проекта предшествовала разработка планов и прогнозов развития, а также целевых программ. Так, в ст. 169 (Общие положения) гл. 20 (Основы составления проектов бюджетов) БК РФ первоначально указывал, что составлению проектов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития, а также подготовка сводных финансовых балансов. Это же указывается в «Энциклопедическом словаре». А в указанном выше учебнике отмечается, что для работы над составлением бюджета нужна оценка исполнения бюджета за истекший год и за месяцы текущего года. Да, разработка прогноза развития и составления плана развития секторов экономики не относится к бюджетному процессу. Однако кто осмелится отрицать, что определение нормативов отчислений и предположение финансовой помощи составляют неотъемлемую часть бюджетного процесса? Поскольку эта работа финансовых органов, предшествующая составлению бюджета, то напрашивается логический вывод, что бюджетный процесс начинается не с составления бюджета, а несколько раньше.

Этот вывод подтверждался положениями и других статей БК РФ. Так, в ст. 174 (Перспективный финансовый план) указывалось, что на основе среднесрочного прогноза развития разрабатывается перспективный финансовый план на три года. Значит, начало работы над бюджетом на три года опережает его составление. В ст. 179 (Долгосрочные целевые программы) указывалось, что программа, финансируемая из бюджета или внебюджетного фонда, должна содержать прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов ее выполнения; сведения о распределении средств по годам (как и

авторы учебника, мы считаем искусственным отделение внебюджетных фондов от бюджета и предлагаем называть их прибюджетными).

Федеральным законом № 63 от 26.04.2007 г. проведена новая редакция Бюджетного кодекса и дано новое определение бюджетного процесса, рассматривая его как деятельность, но «регламентируемую» не нормами права, а законодательством Российской Федерации, без упоминания внебюджетных фондов, но указав «осуществление бюджетного учета, составление, внешнюю проверку, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности», т. е. из кодекса удалено указание о предшествовании разработки прогноза развития. В п. 4 внесена оговорка о разработке и утверждении среднесрочного финансового плана, а ст. 174 изложена в новой редакции под названием «Среднесрочный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования)». Под таким планом законодатели понимают «документ, содержащий основные параметры бюджета». Указывается значение соответствовать друг другу. Наряду с указанными параметрами план должен включать прогнозируемые доходы, расходы и дефицит (профицит) прибюджетных фондов. (Что такое «основные параметры бюджета», если не основные показатели бюджета?) Кодекс дополнен ст. 174<sup>2</sup> с названием «Планирование бюджетных ассигнований».

В словаре (1984 г.) указывается, что бюджетное планирование – «планомерный процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета». Во втором нет определения, но отмечается, что в ходе бюджетного планирования предусматривается распределение доходов и расходов между государственными образованиями, определяются бюджетные резервы, устанавливаются источники покрытия дефицита; оговаривается, что оно позволяет определить источники, объем и целенаправленное использование бюджетных средств и является неотъемлемой частью бюджетного процесса.

Следовательно, разработка разделов (частей) всех указанных в разных статьях БК РФ прогнозов, планов и программ, касающихся доходов и расходов бюджета, межбюджетных отношений и проведения бюджетного процесса, относится к его первому большому этапу, предшествующему составлению бюджета, – к планированию бюджета. Таким образом, мы выявили, что этапу составления бюджета предшествует этап его планирования.

А теперь обратимся к другой стороне бюджетного процесса и по-ищем в наших источниках сведения о действиях участников бюджетного процесса после этапа исполнения бюджета.

В словаре (1984 г.) отмечается, что бюджетный процесс завершается утверждением отчета об исполнении бюджета, что утверждению предшествует тщательное рассмотрение итогов исполнения. В ст. 24 (Контроль за исполнением республиканского бюджета РСФСР) закона было записано, что Совет министров ежегодно в мае следующего года представляет в Верховный Совет отчетный доклад и отчет об исполнении республиканского бюджета (обратим внимание на отчетный доклад и май). А в ст. 15 (Организация бюджетного процесса) указывалось, что «ежегодно публикуются отчеты об исполнении бюджетов».

В Бюджетном кодексе (до редакции в апреле 2007 г.) в гл. 24 (Основы исполнения бюджетов) имелись ст. 241 (Отчетность об исполнении бюджетов) и ст. 242 (Завершение бюджетного года) с положениями, отражающими действия после исполнения бюджета. Такие же положения содержались в ст. 263 (Отчетность об исполнении федерального бюджета) и ст. 264 (Завершение исполнения федерального бюджета) гл. 25 (Исполнение федерального бюджета). Эти главы находились в разделе VIII (Исполнение бюджета). В гл. 26 кодекса (Основы государственного и муниципального финансового контроля) раздела IX (Государственный и муниципальный финансовый контроль) имелись ст. 271 (Подготовка отчета об исполнении бюджета), ст. 272 (Рассмотрение отчета об исполнении бюджета) и ст. 273 (Отклонение отчета об исполнении бюджета) с положениями относительно завершения бюджетного процесса. Положения шести статей гл. 27 (Подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета) раздела IX также относились к завершению бюджетного процесса, о чем свидетельствуют их названия от ст. 274 (Подготовка отчета об исполнении федерального бюджета) до ст. 279 (Рассмотрение отчета об исполнении федерального бюджета).

Как видим, положения о действиях, следующих после исполнения бюджета, располагались в четырех главах двух разделов БК РФ. Какие действия следуют за отклонением отчета, кодекс не указывал. Получалось, что бюджетный процесс может закончиться и отклонением отчета.

Следовало бы дополнить в этой части БК РФ и собрать все эти положения вместе и изложить в одном разделе Бюджетного кодекса под

очень звучным, ясным и удачным, давно известным, но ныне позабытым названием «Заключение бюджета» (см. статью «Бюджетъ» в т. 5 «Энциклопедического словаря», 1892 г., издатели Ф. Брокгауз и И. Ефронь).

Этап заключения бюджета начинается с распоряжения министра о закрытии бюджетного года и заканчивается, как указывает закон, изданием отчета об исполнении бюджета и, добавим мы, постановления (решения) законодательного (представительного) органа о нем.

Однако следует добавить, что общепринятое в настоящее время содержание закона об исполнении бюджета породило у нас сомнение в его необходимости. Зачем принимать формальный закон, не содержащий ни одной нормы, порождающей обязанности для кого бы то ни было? Здесь достаточно, на наш взгляд, постановления (решения) законодательного (представительного) органа об отчете. Общественная значимость такого постановления (решения), по нашему мнению, заключается именно в оценке законодательным (представительным) органом работы исполнительного органа над бюджетом. А оценка предполагает взвешивание как успехов, так и упущений в решении задач и достижений целей, поставленных перед исполнительным органом. Законодательный (представительный) орган в своем постановлении (решении) об отчете может и должен потребовать от исполнительного органа работать впредь «тщательнее» и даже поставить вопрос об отставке нерадивого исполнителя. Отсутствие такой оценки значительно снижает эффективность управления бюджетом.

Итак, мы выявили, что бюджетный процесс предполагает прохождение бюджетными документами шести больших этапов: планирование бюджета, составление бюджета, рассмотрение бюджета, утверждение бюджета, исполнение бюджета и заключение бюджета.

Проведенное нами исследование также убедительно показывает, что существует настоятельная необходимость, чтобы при следующей редакции Бюджетного кодекса РФ законодатели отразили в нем положения обо всех данных этапах в соответствующих отдельных его разделах.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

**В. В. Левина**

*ГОУ ВПО «Тульский государственный университет», г. Тула*

*vvl2004@mail.ru*

В среднем по России в 2007–2009 гг. доля трансфертов была стабильно высока и составляла 59–60% в общем объеме доходов местных бюджетов. Следовательно, проблемы межбюджетного регулирования на региональном уровне являются крайне актуальными.

Традиционно выделяют выравнивающую и стимулирующую функции межбюджетного регулирования. Вместе с тем, учитывая активное использование субвенций, наблюдаемое в российских условиях, следует наряду с вышеуказанными также выделить и обеспечивающую функцию, поскольку предоставление субвенций не предполагает ни выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, ни их стимулирования. Перечень функций, присущих межбюджетному регулированию, не зависит от обеспеченности финансовыми ресурсами, стабильности экономики и других внешних факторов. Однако необходимость осуществления каждой из них, степень их реализации, их соотношение и взаимовлияние изменяются в зависимости от внешних условий. Названные функции межбюджетного регулирования присущи управлению как на федеральном, так и на региональном и даже межмуниципальном уровнях.

Выравнивающая функция ориентирована на сглаживание бюджетных диспропорций, обусловленных целым рядом причин. Как известно, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий подразделяется на горизонтальное и вертикальное. Анализируя российский опыт реализации выравнивающей функции межбюджетного регулирования, можно отметить, что такое выравнивание осуществляется преимущественно за счет дотаций как на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, а также отдельных видов субсидий, предоставляемых муниципальным образованиям в целях выравнивания вертикальных диспропорций в бюджетной системе. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований составляют 88,2% из общего объема дотаций, получаемых ими в 2009 г., а на обеспечение

сбалансированности местных бюджетов – 7,3%. Отметим, что в стабильных условиях ст. 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержала требование, согласно которому объем прочих межбюджетных трансфертов, в том числе и дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, не должен превышать 10%. Однако сейчас законодательно установлено, что до 1 января 2012 г. ограничение, установленное данной статьей Бюджетного кодекса, может быть превышено на объем дотаций из бюджета субъекта Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Реализация стимулирующей функции предопределяет степень заинтересованности местных властей в эффективном финансовом управлении. Для этого могут использоваться отдельные виды как дотаций, так и субсидий. Стимулирующая функция межбюджетного регулирования является достаточно значимой, однако в российской практике ей уделялось меньше внимания, чем выравнивающей функции. Например, в Тульской области стимулирующие дотации отсутствовали на протяжении долгого периода времени, а в 2008–2009 гг., когда они выделялись, суммы были несопоставимы с объемами средств, используемых на выравнивание. В 2008 г. на стимулирование было использовано 30 млн. руб., на выравнивание – более 2 млрд. руб.; а в 2009 г. объем стимулирующих трансфертов снизился более чем в 2 раза и составил лишь 12 млн. руб. при росте объемов выравнивающих межбюджетных трансфертов. Отсутствует устойчивая связь между динамикой налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов и объемами получаемых ими трансфертов. Так, некоторые муниципальные районы, которые были объектами стимулирования в 2008–2009 гг., характеризовались отрицательной динамикой налоговых и неналоговых доходов бюджета в соответствующих периодах. В табл. представлены муниципальные образования, получавшие стимулирующие дотации: в 2008 г. – все представленные в таблице муниципальные районы, в 2009 г. – только Ленинский и Плавский районы. Всего в Тульской области 26 муниципальных районов и городских округов.

В 2008–2009 гг. Ленинский район характеризовался отрицательной динамикой налоговых и неналоговых поступлений. В Плавском районе существенный рост налоговых и неналоговых поступлений наблюдался в 2008 г., однако в 2009 г. поступления снизились на 16% без учета инфляции, при этом район получал стимулирующие трансферты,

что представляется не совсем обоснованным. В то же время Веневский, Заокский и Щекинский районы, получавшие соответствующие трансферты в 2008 г., сохранили положительную динамику налоговых и неналоговых поступлений в 2009 г., однако стимулирующие дотации им выделены не были. Настораживает и то, что в Ленинском и Плавском районах доля налоговых и неналоговых поступлений в период стимулирования снижается при стабильности данного показателя в среднем по региону. По нашему мнению, необходимо повысить эффективность стимулирования и выбирать критерии, связанные с увеличением объема доходов бюджетов. В этом случае повышается уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования, а следовательно, и увеличиваются доходы консолидированного бюджета региона.

Таблица

*Муниципальные образования – получатели стимулирующих дотаций*

Муниципальное образование	2008 г.			2009 г.		
	Темп роста налоговых и неналоговых доходов	Доля налоговых и неналоговых доходов в бюджете, %	Объем стимулирующих дотаций, млн. руб.	Темп роста налоговых и неналоговых доходов	Доля налоговых и неналоговых доходов в бюджете, %	Объем стимулирующих дотаций, млн. руб.
Веневский район	1,42	35	4	1,19	31	
Заокский район	1,35	34	4	1,04	39	
Ленинский район	0,75	55	10	0,99	52	7
Плавский район	1,31	32	6	0,84	26	5
Щекинский район	1,08	41	6	1,01	46	

Обеспечивающая функция межбюджетного регулирования состоит в том, чтобы обеспечивать финансирование реализации и решения тех полномочий и вопросов, которые изначально не являлись задачами получателя такого межбюджетного трансферта. Отметим, что данная

функция находится в тесном взаимодействии с выравнивающей и стимулирующей функциями, хотя и предполагает использование только одного специфичного вида межбюджетных трансфертов для ее реализации – субвенций. В условиях делегирования полномочий обязательной в соответствии с бюджетным законодательством является передача соответствующих объемов финансирования. В Российской Федерации общий объем субвенций муниципальным образованиям в 2009 г. увеличился по отношению к 2008 г. на 9,6% и составил 582,7 млрд. руб., при этом происходит «замещение» определенной части собственных доходов субвенциями. При этом в 2009 г. в четырех субъектах РФ количество передаваемых полномочий превышало 15, что актуализирует значимость данной функции межбюджетного регулирования.

Таким образом, одним из важных аспектов формирования политики в сфере межбюджетного регулирования является обеспечение эффективного сочетания его основных функций, что предполагает использование сбалансированных механизмов и методик распределения межбюджетных трансфертов различных видов.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА**

**В. В. Литвинцев**

*Контрольно-счетная палата г. Москвы, г. Москва*

*litvintsev@ksp.mos.ru*

Порядок контроля реализации государственных программ на федеральном уровне установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». В соответствии с указанным порядком Министерство экономического развития Российской Федерации на постоянной основе осуществляет мониторинг реализации государственных программ ответственным исполнителем и соисполнителями, а также ежегодно, до 1 апреля года, следующего за отчетным, разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации

сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ.

Следует подчеркнуть, что порядок не предусматривает осуществление предварительного контроля на стадии разработки государственной программы. В соответствии с ч. 1 ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации к компетенции контрольно-счетных органов относится проведение экспертизы проектов долгосрочных целевых программ. Понятие государственной программы на сегодняшний день в Бюджетном кодексе отсутствует.

Что касается субфедерального и местного уровней, то в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» к основным полномочиям контрольно-счетных органов относится проведение финансово-экономических экспертиз (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (проектов муниципальных правовых актов) в части, касающейся государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ).

С 2012 г. в г. Москве планируется осуществить переход на программный принцип составления городского бюджета. Утвержден перечень первоочередных государственных программ г. Москвы на среднесрочный период (2012–2016 гг.) [1]. На финансирование государственных программ г. Москвы предполагается направить до 80% расходов бюджета. В этой связи вопросы контроля за формированием и исполнением государственных программ выходят на первый план в деятельности органов государственного финансового контроля г. Москвы.

Порядок управления и контроля реализации государственных программ в г. Москве в целом соответствует порядку, установленному на федеральном уровне [2].

При этом действующим в г. Москве порядком предусмотрено проведение предварительного контроля государственных программ, что обеспечивает преемственность по отношению к ранее действующему порядку предварительного контроля городских целевых программ.

Контроль городских целевых программ	Контроль государственных программ
После согласования с департаментом экономической политики и развития г. Москвы государственный заказчик направляет проект целевой программы, до внесения его на утверждение Правительства Москвы, в Контрольно-счетную палату г. Москвы для проведения экспертизы	После согласования с департаментом экономической политики и развития г. Москвы и департаментом финансов г. Москвы проект государственной программы представляется ответственным исполнителем в Контрольно-счетную палату г. Москвы для проведения экспертизы

Следует отметить, что важное значение имеет регламентация процедуры проведения экспертизы проекта программы. В частности, неустановление сроков для проведения экспертизы зачастую приводит к формальному ее проведению. Кроме того, сжатые сроки проведения экспертизы не позволяют привлекать к проведению экспертиз внешних экспертов, что необходимо в случаях проведения анализа обоснованности используемых показателей оценки эффективности программных мероприятий.

Согласно действующему регламенту Правительства г. Москвы [3], разработчик направляет проект программы на экспертизу в Контрольно-счетную палату г. Москвы не позднее чем за 45 дней до рассмотрения вопроса на заседании Правительства г. Москвы. Срок проведения экспертизы при этом не должен превышать 30 календарных дней. Регламент предусматривает, что при рассмотрении на заседании Правительства г. Москвы проекта программы по решению мэра г. Москвы председатель Контрольно-счетной палаты г. Москвы или уполномоченное им лицо представляет (зачитывает) заключение на рассматриваемый проект.

При проведении экспертизы используются действующие в Контрольно-счетной палате г. Москвы «Методические указания по проведению экспертизы проектов целевых программ г. Москвы», в соответствии с которыми необходимо:

1. Оценить проблему, на решение которой направлена программа, ее соответствие приоритетам социально-экономического развития г. Москвы, Генеральному плану развития г. Москвы, приоритетным задачам, установленным нормативными актами органов государственной власти г. Москвы. Проанализировать возможные альтернативные

пути решения проблемы, целесообразность применения программно-целевого метода. Проверить наличие оценки исходной ситуации в показателях планируемого конечного результата программных мероприятий.

2. Оценить цели программы, а также задачи, которые необходимо выполнить для достижения указанных целей, в том числе:

- оценить соответствие и полноту (достаточность) целей программы поставленной проблеме;

- оценить четкость формулировок целей, их конкретность и реальную достижимость;

- проверить наличие измеряемых (натуральных и стоимостных) показателей, позволяющих оценить степень достижения целей и выполнения задач;

- оценить соответствие планируемых задач целям программы, их конкретность, обоснованность сроков реализации.

3. Оценить мероприятия, планируемые к выполнению в ходе реализации программы, а также их результативность, в том числе:

- оценить соответствие программных мероприятий целям и задачам программы, а также оптимальность их выбора;

- проверить внутреннюю взаимоувязанность системы программных мероприятий между собой, а также с мероприятиями других действующих программ;

- выявить и оценить возможные побочные эффекты реализации программы;

- оценить обоснованность сроков реализации программы в целом и каждого программного мероприятия в частности;

- проверить наличие и оценить обоснованность измеряемых натуральных количественных показателей результативности программных мероприятий.

4. Проанализировать объемы и источники финансирования программы.

5. Оценить эффективность программы, в том числе:

- проверить наличие показателей, позволяющих определить степень эффективности программы;

- проверить наличие и обоснованность расчета эффективности (бюджетной, общественной);

- в случае необходимости произвести независимую оценку эффективности программы (бюджетную, общественную).

6. Проанализировать механизм управления программой, систему мониторинга и контроля за ходом ее реализации.
7. Сформулировать итоговые оценки проекта программы.

#### Список литературы

1. Постановление Правительства г. Москвы от 2 февраля 2011 г. № 23-ПП «Об утверждении перечня первоочередных государственных программ г. Москвы».
2. Постановление Правительства г. Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ г. Москвы».
3. Постановление Правительства г. Москвы от 21.02.2006 г. № 112-ПП «О регламенте Правительства г. Москвы».

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ НА ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ<sup>1</sup>**

**А. В. Лукьянова, Т. С. Петрищева**

*Центр финансового и бюджетного развития  
ФГОУ ДПО «Государственная академия инноваций», г. Москва*

*avlukyanova@yandex.ru*

*Волгоградский институт экономики, социологии и права, г. Волгоград*

*ts\_pet@mail.ru*

Эффективность расходов на оказание социально значимых услуг основана на построении оптимальной модели финансового управления расходами в каждом учреждении или организации, оказывающим государственную (муниципальную) услугу.

В свою очередь, построение эффективной финансовой модели на уровне учреждения подразумевает обоснованность всех расходов (за-

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

трат) данного учреждения в рамках оказываемых услуг, а также расчет их полной стоимости.

Для формирования полной стоимости государственных (муниципальных) услуг необходимо произвести расчет полной суммы затрат на ее оказание.

Использование в бюджетном процессе современных методов расчета затрат является неотъемлемой частью эффективного и результативного управления государственными финансами, которое позволяет:

- во-первых, определить полную стоимость государственных услуг;
- во-вторых, повысить обоснованность расчетов стоимости государственных услуг;
- в-третьих, оценить соответствие объема и качества предоставления государственных услуг объему их финансирования;
- в-четвертых, выявить и нивелировать по возможности риски социальных последствий при изменениях объемов финансирования государственных услуг.

Рассмотрим методологические подходы к формированию стоимости государственных (муниципальных) услуг на основе современных управленческих методов расчета затрат, основывающихся на результативном подходе.

Современные методы расчета затрат изначально были разработаны в корпоративном секторе. Применение данных методов в бюджетной сфере является необходимым инструментом БОР, обеспечивающим возможность расчета стоимости бюджетных услуг, прозрачность осуществления бюджетных расходов и создание основы для эффективного управления и планирования расходов бюджетов.

Функциональная и экономическая классификации расходов обеспечивают проведение анализа бюджетных расходов в определенных аспектах и контроль за исполнением бюджета. Однако таких разрезов классификации явно недостаточно даже для расчета стоимости бюджетных услуг.

В управленческом учете существуют две основные классификации затрат:

- прямые и косвенные;
- постоянные, условно-постоянные и переменные.

Важно понимать роль каждого компонента затрат в общей стоимости услуги. Без такого анализа могут возникнуть не адекватные ус-

ловиям оказания государственной (муниципальной) услуги решения в процессе определения полной стоимости.

Процесс расчета полной стоимости государственных (муниципальных) услуг включает два основных этапа:

- сбор данных о всех затратах на оказываемую услугу;
- распределение затрат между услугами, предоставляемыми учреждением.

Прямые затраты – это затраты, которые можно отнести непосредственно на объект затрат.

Косвенные затраты – затраты, которые относятся не к одному, а к нескольким объектам затрат.

В косвенных затратах выделяются такие затраты, как административные и общеведомственные или затраты учреждения, оказывающего государственную (муниципальную) услугу.

Корректное исчисление прямых и косвенных затрат является необходимым условием определения полной стоимости государственных (муниципальных) услуг.

Принадлежность конкретных затрат к прямым или косвенным не закрепляется на постоянной основе. Она рассматривается в контексте каждого конкретного объекта затрат – государственной/муниципальной услуги, вида деятельности в процессе государственного управления, потребителя бюджетной услуги и т. п.

В настоящее время в рамках проработки методологии расчета стоимости государственных (муниципальных) услуг ряд регионов рассматривают данные подходы и возможность их внедрения в ряде отраслей.

Наиболее проработаны данные вопросы в сфере образования. Отраслевыми ведомствами регионов ведется работа по учету не только прямых затрат на услуги в данной отрасли (таких как заработная плата педперсонала и учебно-вспомогательного и расходы на материально-техническое обеспечение учебного процесса), но и расчет всех косвенных затрат образовательных учреждений различного уровня по текущему содержанию самих учреждений и оплате труда административно-управленческого и обслуживающего персонала, деятельность которых не связана напрямую с оказываемыми услугами.

## К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ<sup>1</sup>

**А. В. Мамаев, С. А. Овчинцева**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

*antvlink@rambler.ru*

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

Местное самоуправление в новом государственном устройстве России занимает особое положение. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Самостоятельны и бюджеты местного самоуправления.

Также в соответствии со ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены принципы самостоятельности бюджетов.

Признание государством местного самоуправления и обеспечение гарантий его самостоятельности предполагают, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых условий и предпосылок для его развития.

К тому же законодательное закрепление институтов местного самоуправления является одним из признаков развития гражданского общества, которое позволяет создать качественно новую экономическую, финансовую, бюджетную и налоговую основу местного развития и всего государства в целом.

По мнению О. В. Берга, необходимо изменить формулировку принципа «самостоятельности бюджетов», введенного ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на принцип «автономности бюджетов», так как данная формулировка в большей степени соответствует содержанию указанного принципа, а также лингвистически точнее, поскольку понятие самостоятельности может быть применимо только

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

к характеристике деятельности юридического или физического лица (субъекта правоотношений), а понятие автономности – предмета или явления (объекта правоотношений), а бюджет является не субъектом, а именно объектом правоотношений [1].

Ряд авторов формулируют самостоятельность как фискальную автономию органов местного самоуправления. Местное самоуправление, как и любая другая форма власти, для своего осуществления предполагает наличие не только организационно-правовой, но и финансово-экономической базы, определенной политической и фискальной автономии.

С точки зрения Н. Сибатровой, фискальная автономия является основой реализации функций местного самоуправления, которая создает благоприятные условия для хозяйственной деятельности налогоплательщиков и экономического роста территории в результате появления у властей стимулов к проведению рациональной и ответственной налогово-бюджетной (фискальной) политики. Кроме того, фискальная автономия способствует развитию конкуренции между территориями за приток производительных, трудовых и финансовых ресурсов.

То есть фискальная автономия предполагает закрепление за местными органами власти налоговых полномочий. Органы местного самоуправления должны получать значительную долю ресурсов за счет собственных (местных) налогов и сборов, ставки которых они вправе устанавливать самостоятельно в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя ради повышения качества услуг, предоставляемых местными органами власти.

Таким образом, способность и право органов местного самоуправления взимать собственные налоги являются необходимым условием их автономности и самостоятельности [2, с. 66–67].

По мнению А. Лаврова, Д. Сазерлэнда, Дж. Литвака, налогово-бюджетная автономия органов местного самоуправления является важнейшим элементом реформы. Необходимо в большей степени расширить права органов местного самоуправления по введению налогов и определению их ставок, так как только данные условия обяжут местные администрации нести полную ответственность за состояние своих бюджетов [3, с. 32–52].

Однако, учитывая размер территорий многих субъектов Российской Федерации и социально-экономическую дифференциацию муниципальных образований, вопрос о фискальной автономии органов местного самоуправления весьма непрост и неоднозначен, так как затрудняет выработку и применение общих механизмов, обеспечивающих их самостоятельность и ответственность. Самостоятельность в установлении налогов не должна идти вразрез с общенациональной экономической политикой.

Исходя из вышеизложенного, можно определить наиболее приоритетные условия, позволяющие обеспечить финансовую самостоятельность местного самоуправления:

- сбалансированность доходов и расходов местных бюджетов, обеспечиваемая собственными источниками доходов бюджетов муниципальных образований, а не финансовой помощью в форме дотаций, субсидий и субвенций по передаваемым местному самоуправлению полномочиям;

- приоритетность роли местного самоуправления в наполнении доходной части бюджетов муниципальных образований и повышении их налогового потенциала, что способствует росту финансовой самостоятельности местного самоуправления и формированию сбалансированных местных бюджетов;

- наличие нормативно-правовых инструментов бюджетной политики, стимулирующих органы местного самоуправления к увеличению налоговых доходов местных бюджетов, например, закрепление доходных источников местных бюджетов, обеспечивающих покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления на постоянной основе.

Таким образом, наличие различных точек зрения на теоретические подходы к определению финансовой самостоятельности бюджетов свидетельствует о ее важности для развития теории и практики региональных и местных финансов. А современный этап развития взаимоотношений между органами власти регионального и местного уровней по вопросам развития местного самоуправления требует соответствующего расширения сферы полномочий и ответственности местного самоуправления в части предоставления бюджетных услуг и ряда других функций. В этой связи необходимы дальнейшие исследования системы межбюджетных отношений, разработка теоретико-методического инструментария регулирования межбюджетных отношений, обес-

печивающего рост финансовой самостоятельности местного самоуправления и формирование сбалансированных местных бюджетов на основе потенциала собственных доходных источников.

#### Список литературы

1. Материалы официального сайта «Энциклопедия местного самоуправления»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.emsu.ru](http://www.emsu.ru)
2. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Общ. ред. Мига-ры Де Сильвы, Галины Курляндской; науч. ред. Центр фискальной политики. М.: Весь Мир, 2006.
3. Лавров А., Сазерлэнд Д., Литвак Дж. Реформа межбюджетных отношений в России: федерализм, создающий рынок // Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 32–52.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ<sup>1</sup>

**А. В. Мамаев, А. С. Сазонов**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

*antvlink@rambler.ru*

*ЗАО «Ямалгазинвест», г. Москва*

*sazonov.mail@gmail.com*

Характерной особенностью Российской Федерации является неравномерность распределения налогового потенциала по регионам, а в регионах - по муниципальным образованиям. Большинство муниципалитетов не в состоянии самостоятельно формировать сбалансированные бюджеты, не прибегая к финансовой помощи регионов, что отри-

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

цательно сказывается на возможностях местного самоуправления обеспечивать реализацию закрепленных за ним полномочий.

Политика региональных властей по вопросам нормативно-правового межбюджетного регулирования налоговых баз и ставок традиционно направлена на централизацию региональных финансовых ресурсов. Это не согласуется с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о необходимости децентрализации управления общественными финансами, ориентации органов местного самоуправления на самостоятельное решение задач по наполнению доходной части бюджетов и выбору оптимального способа исполнения собственных полномочий, а также с указаниями в Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 гг., что до 1 декабря 2011 г. должны быть подготовлены предложения по децентрализации полномочий, в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений, между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.

Перегруженность муниципалитетов финансовыми обязательствами в связи с расширением их полномочий при сохраняющейся централизации доходов в региональных бюджетах не стимулирует местное самоуправление к развитию налогового потенциала и, как следствие, к оптимизации бюджетных расходов.

Высокая дотационность характерна для большинства местных бюджетов, поскольку их сбалансированность обеспечивается в основном финансовой помощью регионов, что не позволяет рассматривать местное самоуправление в качестве полноценного субъекта налоговой и бюджетной политики. Отсюда возникает необходимость корректировки нормативной базы межбюджетного регулирования налоговых поступлений с целью расширения доходных полномочий местного самоуправления. Существующая правовая база межбюджетного регулирования, закрепленная Бюджетным кодексом РФ, позволяет расширить доходные полномочия местного самоуправления, поскольку в ней (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ) учтены требования реформы местного самоуправления в части укрепления его финансовой базы.

В последующем целесообразно увеличить единые нормативы долей налогов, направляемых на формирование местных бюджетов, а также повысить требования к порядку распределения дотаций на вы-

равнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечивая постепенный переход от дотационного финансирования местных бюджетов к финансированию расходов преимущественно инвестиционной направленности, выделяемых на развитие территорий.

Отсутствие в действующих региональных методиках межбюджетного регулирования норм, стимулирующих расширение доходной базы местного самоуправления, вызывает необходимость корректировки региональной нормативной базы. Корректировка должна быть направлена на развитие инструментария управления региональными финансами, для чего регионам необходимы методики выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, предусматривающие на региональном уровне расширение рамок единого норматива отчислений от НДФЛ в местные бюджеты, а по возможности и от других налогов. При этом каждый субъект Федерации должен формировать собственную нормативную базу межбюджетного распределения налоговых поступлений с учетом конкретных особенностей каждого региона, не выходя, естественно, за рамки федерального законодательства.

Расширение рамок применения единого норматива налоговых отчислений в местные бюджеты может привести к тому, что отдельные муниципалитеты станут получать значительно больше доходов, в то время когда другие не смогут иметь уровень доходов, соответствующий нормативам минимальной бюджетной обеспеченности. Преодоление этого противоречия возможно введением механизма отрицательного трансферта, направляемого из «бюджетоизбыточных» муниципалитетов по соответствующим нормативам в региональные фонды финансовой поддержки муниципальных образований для последующего финансирования из них дотационных бюджетов. При этом, например, лишь 50% сверхнормативного «избытка» будет направляться в форме отрицательного трансферта в региональные фонды финансовой поддержки муниципальных образований. Остальные 50% останутся в бюджете муниципального образования (данное состояние является условным и требует расчетов в зависимости от конкретной ситуации в каждом регионе). Такой вариант станет стимулом наращивания доходной базы бюджетов, в первую очередь, для относительно «богатых» муниципалитетов, а также для тех, в которых имеется достаточный потенциал для перехода в бездотационные.

Таким образом, в сфере межбюджетных отношений вполне возможно обеспечить повышение степени финансовой самостоятельности

муниципалитетов и создать базовый потенциал расширения полномочий местного самоуправления. Повышение уровня финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления за счет собственных доходов – это предпосылка для повышения эффективности региональной бюджетной системы в целом, укрепления стабильности и предсказуемости доходов региональных и местных бюджетов, создания условий для более тесной увязки налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в соответствующие бюджеты, с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных или муниципальных услуг, а следовательно, для повышения ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за результаты проводимой ими бюджетной и налоговой политики.

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ПОЛУЧАТЕЛЕЙ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**И. П. Морохоева**

*Контрольно-счетная палата Иркутской области, г. Иркутск*

*morohoeva@irksp.ru*

Для муниципальных образований, получателей средств региональных бюджетов, в случаях высокой доли межбюджетных трансфертов в местных бюджетах, нормами БК РФ предусмотрен целый ряд ограничений и условий, а именно:

– муниципальное образование не имеет права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления (п. 2 ст. 136 БК РФ);

– муниципальное образование не имеет права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными за-

конами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления (п. 3 ст. 136 БК РФ);

– подписание соглашений с финансовым органом субъекта о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (подпункт 1 п. 4 ст. 136 БК РФ);

– представление местной администрацией в высший исполнительный орган субъекта в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (подпункт 2 п. 4 ст. 136 БК РФ);

– проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта Российской Федерации (подпункт 3 п. 4 ст. 136 БК РФ);

– иные меры, установленные федеральными законами (подпункт 4 п. 1 ст. 136 БК РФ).

В Иркутской области в соответствии с требованиями положений ст. 136 БК РФ был утвержден порядок представления местными администрациями муниципальных образований области в администрацию области документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год. Согласно указанному порядку, местные администрации муниципальных образований области, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из областного бюджета (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70% объема собственных доходов местных бюджетов, одновременно с внесением проекта решения о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) на рассмотрение представительного органа муниципального образования области, но не позднее 15 ноября текущего года, должны представить в исполнительный орган области документы и материалы,

перечень которых включает 16 наименований (проект решения о местном бюджете, основные направления бюджетной и налоговой политики, программы, нормативные документы, определяющие размеры и условия оплаты труда, реестр расходных обязательств и т. д.) для подготовки заключения.

Как показали отдельные контрольные мероприятия, проводимые Контрольно-счетной палатой Иркутской области, отмеченные условия и ограничения администрациями муниципальных образований не соблюдались. Так, в муниципалитетах зачастую отсутствовали соответствующие заключения на проекты бюджетов районов на 2010 и 2011 гг. Администрации муниципальных образований не направляли документы к указанной дате в Министерство финансов области, а Министерство финансов области не обеспечило подготовку проектов заключений по бюджету на 2010–2011 гг. для подписи заместителем Губернатора области, курирующим Министерство финансов области.

Таким образом, в проверяемом периоде при выделении из областного бюджета межбюджетных трансфертов финансовым органом субъекта не соблюдались условия их предоставления, предусмотренные подпунктом 2 п. 4 ст. 136 БК РФ и нормативным правовым документом области. Эти условия направлены на рациональное использование расходов, повышение эффективности бюджетных средств, наращивание собственного налогового потенциала в высокодотационной территории.

Местное самоуправление осуществляется в 474 муниципальных образованиях Иркутской области, в том числе 42 муниципальных районах (городских округах) и 432 городских и сельских поселениях. Лишь в 12 муниципальных образованиях области доля областных межбюджетных трансфертов в объеме доходов местных бюджетов составила менее 10% налоговых и неналоговых доходов. Доля межбюджетных трансфертов на 2011 г., за исключением субвенций в собственных доходах, составляет от 70% и более в 338 муниципальных образованиях, отнесенных к четвертой группе дотационности, согласно градации местных бюджетов, установленной финансовым органом субъекта.

Удельный вес муниципальных образований Иркутской области, которые должны согласовывать проекты местных бюджетов на региональном уровне в рамках требований бюджетного законодательства

Российской Федерации, т. е. иметь соответствующие заключения, составляет 71,3%.

Необходимо отметить, что проекты региональных бюджетов на очередной финансовый год и плановый период готовятся для рассмотрения и принятия законодательным органом субъекта, как правило, в IV квартале текущего года. Поэтому подготовка финансовым органом заключений на проекты местных бюджетов представляется очень сложным процессом. Рассмотрение представительными органами муниципальных образований проектов бюджетов должно быть оперативным, что требует соблюдения сроков в получении нужных заключений, хотя в положениях о бюджетном процессе муниципальных образований, как показали проверки, отсутствуют нормы о наличии заключения при принятии бюджета. Безусловно, ограниченность сроков может сказаться на качестве подготовки исходного документа, а также формализовать процесс. Между тем качественное и эффективное планирование доходов и расходов местных бюджетов с высокой степенью дотационности способствует повышению собираемости доходов, целевому и эффективному использованию бюджетных средств, стабилизации и определенности условий ведения экономической деятельности на территории муниципальных образований.

Бюджеты существуют в правовых формах, поэтому наличие заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства внесенного в представительный орган проекта местного бюджета, условия предоставления бюджетных трансфертов должны быть четко прописаны в законах (решениях) о бюджете либо положениях о бюджетном процессе. Иначе норма бюджетного законодательства не будет практически выполняться либо будет заменена иными формами контроля за местными бюджетами со стороны исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

## ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНЕ (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)

**Н. Д. Найденов, Е. Н. Новокшонова**

*Коми филиал Вятской государственной сельскохозяйственной академии,  
г. Сыктывкар*

*ND.Naidenov@mail.ru*

*Сыктывкарский государственный университет, г. Сыктывкар  
einai@mail.ru*

Актуальность исследования экономического роста обусловлена необходимостью выявления причин его замедления и факторов, способствующих его ускорению и устойчивости.

Экономический рост в регионе выражается, прежде всего, в приросте валового регионального продукта. Однако этот показатель отражает качественно различные процессы: уровень цен, повышение производительности труда. Особое внимание обращает на себя сочетание роста валового регионального продукта и демографических процессов. Очевидно, если ухудшается демографическое состояние, то это ухудшает положение данного региона среди других регионов, даже если благосостояние жителей данного региона растет. И наоборот, сочетание темпов роста валового регионального продукта и темпов роста населения в регионе дает нам неоднозначную оценку экономического роста, в связи с чем необходимо разработать интегральную оценку экономического роста. Рассмотрим динамику объема валового регионального продукта в Республике Коми за 2006–2008 гг.

Таблица 1

*Динамика объема валового регионального продукта Республики Коми  
за 2000 г. и 2005–2008 гг.*

Показатель	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Валовой региональный продукт в текущих ценах, млрд. руб.	59,4	171,3	218,4	241,1	295,6
Валовой региональный продукт в постоянных ценах, в процентах к предыдущему году	110,1	104,0	108,6	99,6	103,3

Источник: Статистический ежегодник Республики Коми. 2010: Стат. сб. / Комистат. Сыктывкар, 2010. С. 214.

Как показывает табл. 1, валовой региональный продукт за 2000 г. и 2005–2008 гг. рос в среднем на 5,12% в год. Однако рост валового регионального продукта сопровождался снижением численности населения из-за оттока населения и падения рождаемости, что отражено в таблице 2.

Таблица 2

*Динамика численности населения Республики Коми  
за 2000 г. и 2005–2008 гг.*

Показатель	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Численность населения	1058	996	985	975	968
Численность населения, в процентах к предыдущему году	–	99,0	99,0	99,0	99,0

Источник: Статистический ежегодник Республики Коми. 2010: Стат. сб. / Комистат. Сыктывкар, 2010. С. 45.

Как показывает табл. 2, численность населения Республики Коми за 2000 г. и 2005–2008 гг. ежегодно снижалась и упала с 1058 тыс. чел. в 2000 г. до 968 тыс. чел. в 2008 г.

Мы предлагаем следующую методику интегральной оценки экономического роста в регионе с учетом демографических процессов.

Составим матрицу: темп роста валового регионального продукта / темп роста населения.

Высокий темп роста валового регионального продукта	↑	Оценка экономического роста в интервалах: 3	Оценка экономического роста в интервалах: 4
	Низкий темп роста валового регионального продукта	Оценка экономического роста в интервалах: 1	Оценка экономического роста в интервалах: 2
		← Низкий (отрицательный) темп роста населения	→ Высокий темп роста населения

Получаем четыре сочетания интервалов: а) низкий темп роста валового регионального продукта / низкий (отрицательный) прирост населения; б) низкий темп роста валового регионального продукта / высокий темп роста населения; в) высокий темп роста валового регионального продукта / низкий темп роста населения; г) высокий темп роста валового регионального продукта / высокий темп роста населения. Придадим каждому сочетанию интервалов темпов роста соответствующие интегральные оценки 1, 2, 3, 4. Более благоприятный интервал получает лучшую оценку. Оцениваем интегрированный экономический рост в каждом году. Данные сводим в таблицу (табл. 3).

Таблица 3

*Интегрированная оценка экономического роста на основе динамики валового регионального продукта и населения Республики Коми за 2000 г. и 2005–2008 гг.*

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Интегрированная оценка экономического роста	2	2	2	1	2

В интегральных показателях экономика Республики Коми топчется на месте, а в некоторые годы даже ухудшает свои показатели. Потенциал экономического роста регион использует на 50%.

Только через инвестиции возможно ускорить и обеспечить устойчивость экономического роста. Основными препятствиями для притока инвестиций и улучшения использования потенциала экономического роста Республики Коми выступают неустойчивость хозяйственного и налогового законодательства, отсутствие гарантий собственности и практики использования земли как инвестиционного ресурса, низкая квалификация рабочей силы.

#### Список литературы

1. Концепция инвестиционной политики Республики Коми: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://econom.rkomi.ru/page/5634>

## **НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ**

**Т. А. Найденова**

*Сыктывкарский государственный университет, г. Сыктывкар*

*NaydenovaTA@mail.ru*

Эффективность расходов государственного бюджета характеризует качество и эффективность государственного управления и является одним из ключевых условий обеспечения социального благополучия, экономического развития государства. Российский опыт последних лет свидетельствует, что в сфере управления расходами, как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях, существуют определенные сложности. Повышение эффективности расходов до сих пор рассматривалось только с точки зрения экономии бюджетных средств и ужесточения финансового контроля. Бюджеты всех уровней являются инерционными, фактически отражают признанную неэффективной систему финансирования сети государственных учреждений, обеспечения социальных обязательств. Управление расходами остается чрезмерно централизованным, что сказывается на гибкости принятия бюджетных решений. К тому же имеет место тенденция замедления темпов роста бюджетных доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. В сложившихся условиях усиливается актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти.

Для устранения недостатков в Республике Коми разработана «Программа повышения эффективности бюджетных расходов» с целью создания благоприятных условий для социально-экономического развития республики в соответствии с долгосрочными приоритетами и целями развития региона, повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Коми по выполнению государственных функций и обеспечению потребностей граждан в государственных услугах, увеличению доступности и качества их предоставления.

Обеспечение достижения цели программы требует решения комплекса задач, определяющих базовые направления повышения эффективности расходов республиканского бюджета Республики Коми:

1. Обеспечение сбалансированности и устойчивости республиканского бюджета Республики Коми, включающее повышение финансовой гибкости бюджета и обеспечения сбалансированности бюджета; сокращение и реструктуризацию просроченной кредиторской задолженности; повышение ликвидности бюджета; снижение долговой нагрузки на бюджет; использование для целей бюджетного планирования консервативного макроэкономического прогноза; оптимизацию числа и объема предоставляемых налоговых льгот; повышение эффективности использования государственного имущества; увеличение стабильности межбюджетных отношений; повышение финансовой устойчивости бюджета.

2. Внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти Республики Коми, предполагающее повышение доли расходов, осуществляемых программно-целевым методом, в том числе в сфере межбюджетных отношений; переход к программной структуре расходов бюджета; проведение оценки эффективности реализации программ, финансируемых из бюджетных источников, с закреплением процедуры возможной корректировки программ с учетом фактически достигнутых результатов в ходе их реализации; создание системы управленческого учета в части расходов и показателей реализации целевых программ, финансируемых из бюджетных источников.

3. Развитие новых форм предоставления и финансового обеспечения государственных услуг (реструктуризация бюджетного сектора), направленное на выявление неэффективных государственных учреждений с целью последующего изменения их типа; участие негосударственных организаций в предоставлении государственных услуг; совершенствование правового положения государственных учреждений; использование прогнозных отраслевых показателей государственных заданий в процессе бюджетного планирования; создание системы управления качеством предоставляемых государственных услуг; повышение ответственности государственных учреждений за качество и объем предоставляемых услуг.

4. Повышение эффективности распределения бюджетных средств за счет повышения качества и объективности планирования бюджетных ассигнований; совершенствования ведения реестра расходных обязательств, в том числе в части методов расчета объемов бюджетных ассигнований; внедрения нормативов финансовых затрат на ока-

зание государственных услуг (работ); разработки и реализации ведомственных программ повышения эффективности бюджетных расходов; мониторинга качества финансового управления главных распорядителей средств республиканского бюджета Республики Коми.

5. Оптимизация функций государственного управления, повышение эффективности их обеспечения путем устранения избыточных и дублирующих функций органов государственного управления; оптимизации численности государственных служащих; перехода к предоставлению государственных услуг в электронной форме; проведения мероприятий по сравнительному анализу эффективности использования бюджетных ассигнований на исполнение государственных функций, включая межгосударственные, межведомственные, межтерриториальные сравнения стоимости и результатов исполнения однотипных функций; персонализации ответственности за качество финансового управления.

6. Реформирование государственного финансового контроля и развитие внутреннего контроля в направлении организации внешнего контроля за эффективностью использования бюджетных ассигнований; развития системы внутреннего контроля, осуществляемого главными распорядителями средств республиканского бюджета Республики Коми.

7. Внедрение мероприятий по повышению энергетической эффективности посредством обеспечения закупки наиболее энергоэффективных товаров для государственных нужд; принятия мер по сокращению потребления каждого энергоресурса не менее чем на 3% ежегодно; заключения государственных договоров на оказание энергосервисных услуг; проведения энергетических обследований; осуществления типовых мероприятий в области повышения энергоэффективности, определенных по результатам энергетических обследований.

8. Развитие информационной системы управления государственными финансами, способствующей повышению прозрачности деятельности органов государственной власти, направленной на развитие единой интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет); продолжение модернизации уже имеющихся информационных баз (реестр расходных обязательств, сводная бюджетная роспись и другие), создание технологии их взаимоувязки между собой, а также интеграции существующих и создаваемых информационных ресурсов в системе электронного бюд-

жета; повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Республики Коми.

Осуществление предлагаемых мер создаст организационные и правовые предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов по конкретным направлениям (отраслям экономики и социальной сферы) государственной политики, послужит фактором устойчивости финансовой системы Республики Коми в долгосрочной перспективе.

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ**

**А. Х. Никитина**

*Министерство финансов Республики Марий Эл, г. Йошкар-Ола*

*allanktn@gmail.ru*

Основными целями бюджетной политики Республики Марий Эл в области доходов бюджетной системы республики от налогов, сборов и платежей на 2012–2014 гг. определены обеспечение финансовой устойчивости Республики Марий Эл, расширение налогового потенциала на территории республики и увеличение доходной части консолидированного бюджета республики.

Исходя из поставленных целей и для проведения единой политики на территории Республики Марий Эл в области налоговых и неналоговых доходов необходимо решение следующих задач:

- формирование условий для максимально эффективного уровня налоговой нагрузки на экономический сектор на основе оптимизации ставок и оценки экономической эффективности налоговых льгот по региональным и местным налогам;
- повышение качества администрирования налогов, сборов и иных обязательных неналоговых платежей;
- модернизация и развитие системы управления недвижимостью, рациональное и эффективное использование активов республики и муниципальной собственности.

Достижение сбалансированности бюджетной системы республики и максимальное формирование доходного потенциала Республики Марий Эл будет осуществляться в следующих условиях:

1. Оптимизация налогообложения.

Для стимулирования малого предпринимательства в сельском хозяйстве сельскохозяйственными товаропроизводителями, не перешедшими на уплату единого сельскохозяйственного налога по деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельскохозяйственной продукции, в 2012 г. подлежит применению ставка налога на прибыль в размере 0%, в 2013–2015 гг. – 18% (федеральные законы от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ).

Поддержка организаций, осуществляющих деятельность в областях образования и здравоохранения в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, осуществляется в форме установления с 1 января 2012 г. ставки налога на прибыль в размере 0% (Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 395-ФЗ).

Планируется снижение совокупного тарифа страховых взносов с 34 до 30%. Для льготных категорий налогоплательщиков, которые в 2011 г. уплачивают страховые взносы по совокупному тарифу в размере 26%, совокупный тариф предполагается снизить до 20%. Льготный тариф в указанном размере предполагается установить также и в отношении некоммерческих организаций, осуществляющих основную деятельность в области социального обслуживания населения, а также благотворительных организаций.

Для реализации демографической и социальной политики проектом Федерального закона в части налогообложения доходов физических лиц предусматривается увеличение размера предоставляемого налогоплательщикам стандартного налогового вычета на детей. Вычет в размере 3000 руб. будет предоставляться на каждого ребенка. При этом предусматривается отмена стандартного налогового вычета в размере 400 руб. для всех налогоплательщиков (проект Федерального закона № 511230-5).

Формирование налогового потенциала по налогу на доходы физических лиц будет осуществляться в условиях реформирования в 2012 г. денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Предусматривается индексация специфических ставок акцизов на подакцизные товары в 2012 г. с учетом реально складывающейся эко-

номической ситуации, при этом повышение акцизов на алкогольную, спиртосодержащую продукцию будет производиться опережающими темпами по сравнению с уровнем инфляции.

В рамках реформирования системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и упрощенной системы налогообложения на основе патента с 1 января 2012 г. будет введена в действие новая глава 26<sup>5</sup> «Патентная система налогообложения» части второй Налогового кодекса, предназначенная для применения индивидуальными предпринимателями. Предусматривается исключение возможности применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для розничной торговли и услуг общественного питания с 1 января 2013 г. (с переводом их на патентную систему налогообложения) и отмена системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход с 1 января 2014 г. (проект Федерального закона № 499566-5). Для индивидуальных предпринимателей станет возможным выбор между общим режимом налогообложения, упрощенной системой налогообложения или патентной системой налогообложения.

В рамках реформирования имущественного налогообложения предусматривается включение в налоговую систему Российской Федерации местного налога на недвижимость взамен действующих земельного налога и налога на имущество физических лиц. В республике введение налога планируется по мере проведения кадастрового учета и утверждения оценки объектов недвижимости.

Порядок исчисления, уплаты и применения льгот и иных преференций по региональным налогам и налогу на прибыль по ставке, подлежащей зачислению в республиканский бюджет республики, и иные особенности налогообложения и исполнения обязанности по уплате налогов и сборов в республике регулируются законодательством Республики Марий Эл. В рамках стимулирования расходов организаций на инвестиционную деятельность в республике подлежит реализации льготное налогообложение этой деятельности.

2. Децентрализация бюджетных и налоговых полномочий между уровнями публичной власти.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации с 1 января 2012 г. в республиканский бюджет республики подлежит зачислению 100% минимального налога, взимаемого в связи с приме-

нением упрощенной системы налогообложения за налоговые периоды с 2011 г.

В связи с переводом финансового обеспечения деятельности полиции за счет средств федерального бюджета государственная пошлина за регистрацию транспортных средств и денежные взыскания (штрафы) за административные правонарушения в области дорожного движения, зачисляемые до 1 января 2012 г. в местные бюджеты, а также 60% акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, зачисляемых в республиканский бюджет республики по нормативам, подлежат направлению на формирование доходов федерального бюджета с 1 января 2012 г.

В соответствии со ст. 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации распределение акцизов на нефтепродукты между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации будет производиться в 2012 г. по нормативам 23% и 77% (против 30% и 70% соответственно в 2011 г.). В республиканский бюджет республики зачисление акцизов на нефтепродукты будет производиться по нормативу 0,4317% (в 2011 г. – 0,4866%). В 2013 г. в республиканский бюджет республики подлежит зачислению 72% по нормативу 0,4134%.

В связи с совершенствованием системы специальных налоговых режимов 90% доходов от патентной системы налогообложения малого бизнеса планируется зачислять в бюджеты городских округов и муниципальных районов по нормативу 90%.

3. Формирование в составе республиканского бюджета Республики Марий Эл дорожного фонда Республики Марий Эл, который позволит обеспечить целевой характер доходных источников и регламентацию порядка их использования, сформировать сбалансированную систему, учитывающую необходимость исполнения общественной функции по развитию дорожной инфраструктуры.

4. Установление специального порядка урегулирования налоговой задолженности и последовательная реализация политики финансового оздоровления организаций – налогоплательщиков.

В республике подлежат реализации полномочия субъекта Российской Федерации по принятию решения об изменении сроков уплаты налога на прибыль организаций по налоговой ставке, установленной для зачисления налога в республиканский бюджет республики, и региональных налогов в форме инвестиционного налогового кредита.

Продолжается процедура урегулирования задолженности по налогам и сборам, а также по начисленным пеням и штрафам, зачисляемым в республиканский бюджет, путем проведения реструктуризации задолженности.

5. Подлежат реализации мероприятия республиканской целевой программы «Повышение эффективности бюджетных расходов Республики Марий Эл на период до 2013 г.», утвержденные постановлением Правительства Республики Марий Эл от 31 марта 2011 г. № 92, направленные на формирование качественной доходной базы бюджета республики. Продолжится работа по оптимизации установленных законодательством Республики Марий Эл льгот по региональным налогам. Необходимо уточнение перечня налоговых льгот и преференций по налогу на имущество организаций и транспортному налогу, их систематизация, а также проведение анализа их эффективности и целесообразности.

6. Подлежат проведению мероприятия по совершенствованию системы управления государственной и муниципальной собственностью за счет эффективного управления активами, находящимися в государственной и муниципальной собственности, совершенствования и унификации механизма компенсации затрат государства по содержанию и эксплуатации объектов недвижимости путем инвентаризации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, ведения реестра имущества, в том числе не используемого, и установления направления эффективного его использования, что позволит увеличить доходы от использования недвижимости.

7. В соответствии с письмом Минфина Российской Федерации от 1 июля 2011 г. № 02-04-0-/2934 внесены изменения в классификацию доходов бюджетов бюджетной классификации Российской Федерации в части содержания и порядка группировки кодов доходов от продажи материальных и нематериальных активов, платежей, взимаемых государственными и муниципальными организациями за выполнение определенных функций, прочих неналоговых доходов.

8. Для приведения облагаемой базы неналоговых платежей в соответствие с уровнем инфляционных процессов через механизм индексации нормативов и ставок действующие в 2011 г. нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду применяются в 2012 г. с коэффициентом 1,06 (по предварительным расчетам), в 2013 г. – 1,059 к уровню 2012 г. и в 2014 г. – 1,052 к уровню 2013 г.

Таким образом, формирование консолидированного бюджета Республики Марий Эл на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. основано на принципах обеспечения сбалансированности и устойчивости государственных и муниципальных финансов, предполагающих проведение мероприятий по укреплению доходной базы и повышению эффективности бюджетных расходов в предстоящий планируемый период.

## **ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ НА ИХ ИННОВАЦИОННУЮ АКТИВНОСТЬ**

**О. А. Никифоров**

*Омский государственный университет путей сообщения, г. Омск*

*nikifrv-oleg@rambler.ru*

Всякое государство заинтересовано в совершенствовании экономического положения входящих в его состав территорий для роста конкурентоспособности предприятий, создания дополнительных рабочих мест, привлечения иностранного капитала. В силу этого с рубежа 1970–80-х гг. регионализация инновационной политики в сфере НТП и передача ряда полномочий в этой сфере от центра в регионы стали важнейшим направлением деятельности правительств ведущих стран мира. Основное место в этом процессе принадлежит финансовым показателям. Свободный доступ предпринимателей-новаторов к финансовым ресурсам является одним из основных факторов повышения инновационной активности в регионе [1].

Результаты анализа бюджетной статистики, разработанного на основе следующих источников [2], показали наличие четкой зависимости между выделением средств на поддержку малого предпринимательства и инновационной активностью предприятий в регионах РФ. Следует отметить, что Центральный федеральный округ характеризуется наименее существенными показателями корреляции между рассматриваемыми показателями. Наиболее вероятное объяснение этому состоит в том, что здесь рынок высокотехнологичных производств является гораздо более зрелым, чем в других регионах страны; таким об-

разом, выделение дополнительных бюджетных средств на поддержку предпринимательства принципиально не меняет ситуации.

Иначе дело обстоит в других регионах страны. В частности, Северо-Западный федеральный округ характеризуется наличием взаимосвязи между финансовой поддержкой малых предприятий и их инновационной активностью. При этом наиболее сильно величина доли субсидий в доходах бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа коррелирует с такими показателями, как темп роста оборота малых предприятий и темп роста количества отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг (0,83 и 0,77 соответственно). Меньшие же корреляции наблюдаются с показателями роста числа малых предприятий и среднесписочной численности работников, занятых на них (0,49 и 0,51 соответственно). Таким образом, субсидирование малого предпринимательства на Северо-Западе в большей степени способствует более эффективной работе уже существующих предприятий, нежели созданию новых.

Что касается Приволжского федерального округа, то здесь наблюдаются более существенные взаимосвязи между финансовой поддержкой предприятий и увеличением их инновационной активности. Тем не менее корреляция между выделением субсидий и ростом числа малых предприятий отрицательна (-0,12). Таким образом, дополнительное субсидирование малых предприятий не способствует увеличению их числа, то есть созданию новых наукоемких фирм.

Далее, в Уральском федеральном округе наиболее существенные корреляции доли субсидий в доходах региональных бюджетов наблюдаются с такими показателями инновационной активности, как темп роста оборота малых предприятий и темп роста количества отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг (0,43 и 0,52). Отрицательная корреляция, как и в предыдущем случае, наблюдается с ростом числа малых предприятий (-0,42). Слабая корреляция (0,14) – между выделением субсидий и темпом роста среднесписочной численности работников, занятых на малых предприятиях.

Перейдем к рассмотрению ситуации в Сибирском федеральном округе. Он характеризуется наличием существенной связи между субсидированием малого предпринимательства и их инновационной активностью. При этом наиболее сильно величина доли субсидий в доходах региональных бюджетов коррелирует с темпом роста оборота малых предприятий и темпом роста количества отгруженных товаров

собственного производства, выполненных работ и услуг (0,49 и 0,56 соответственно). Меньшие корреляции наблюдаются с темпом роста числа малых предприятий и среднесписочной численности работников, занятых на них (0,36 и 0,23 соответственно). Следовательно, субсидии, выделяемые на поддержку малого бизнеса, в большей степени стимулируют более эффективную работу существующих предприятий, нежели создание новых.

Наконец, в Дальневосточном федеральном округе наблюдается противоположная картина. Так, наиболее сильно величина доли субсидий в доходах региональных бюджетов коррелирует с ростом числа малых предприятий и среднесписочной численности работников, занятых на них (0,74 в обоих случаях), в то время как величина коэффициента корреляции с темпом роста оборота малых предприятий незначительна (0,06), а с темпом роста количества отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг – отрицательна (-0,02). Таким образом, мы можем сделать вывод об экстенсивном характере экономического развития федерального округа: происходит увеличение числа малых предприятий и численности работников, занятых на них, при отсутствии повышения эффективности их функционирования.

Результаты проведенного анализа позволяют нам сделать следующие выводы. Во-первых, в большинстве регионов наблюдаются существенные взаимосвязи между выделением субсидий на поддержку малых предприятий и темпом роста результирующих показателей их инновационной активности. Во-вторых, для предприятий Северо-Западного, Приволжского, Уральского и Сибирского федеральных округов финансовая поддержка за счет бюджетных средств влечет за собой рост их оборота, а также количества отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами. Это свидетельствует о повышении интенсивности экономического развития регионов. В-третьих, Центральный федеральный округ отмечен наименьшими значениями корреляции между финансовой поддержкой малого предпринимательства и его инновационной активностью. При этом наиболее вероятное объяснение этому состоит в зрелости рынка высокотехнологичных производств. Наконец, предпосылка об экстенсивности развития характерна и для Приволжского федерального округа, где увеличение числа малых предприятий и численности работников, занятых на них, происходит при отсутствии роста

их оборота и количества отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг.

#### Список литературы

1. Левина Е. И. Проблемы финансирования предпринимательства и механизмы государственной поддержки // Вестник ТГУ. 2008. № 3 (59). С. 62.
2. Федеральная служба государственной статистики – [www.gks.ru](http://www.gks.ru); Официальный сайт Федерального казначейства (Казначейства России) – <http://www.roskazna.ru>

## **ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ**

**Е. В. Никулина, А. Ю. Макаревич**

*Белгородский государственный национальный исследовательский  
университет, г. Белгород*

*Nikulina@bsu.edu.ru*

В экономической науке под регионом понимается сложное соединение многочисленных звеньев производственных систем и социальной инфраструктуры, объединенных единой территорией, хозяйственной организацией и соответствующими управленческими структурами. Экономическая целостность региона проявляется, прежде всего, в комплексности регионального хозяйства, которая означает сбалансированность и согласованное развитие его производительных сил, отсутствие внутрирегиональных диспропорций, наличие способности в условиях социальной и политической стабильности осуществлять в региональных пределах расширенное воспроизводство на основе имеющихся ресурсов. Инструментом воздействия на воспроизводственный процесс региона выступают финансы. Таким образом, на первый план выходит задача оценки реального содержания финансовой политики, проводимой в регионах, и финансового механизма как инструмента ее реализации.

*Механизм региональных финансов* следует рассматривать как совокупность разработанных на научной и законодательной основе финансовых методов, рычагов, форм организации управления экономическими отношениями, возникающими в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования фондов финансовых ресурсов в рамках одной ограниченной территории субъекта (рис.).

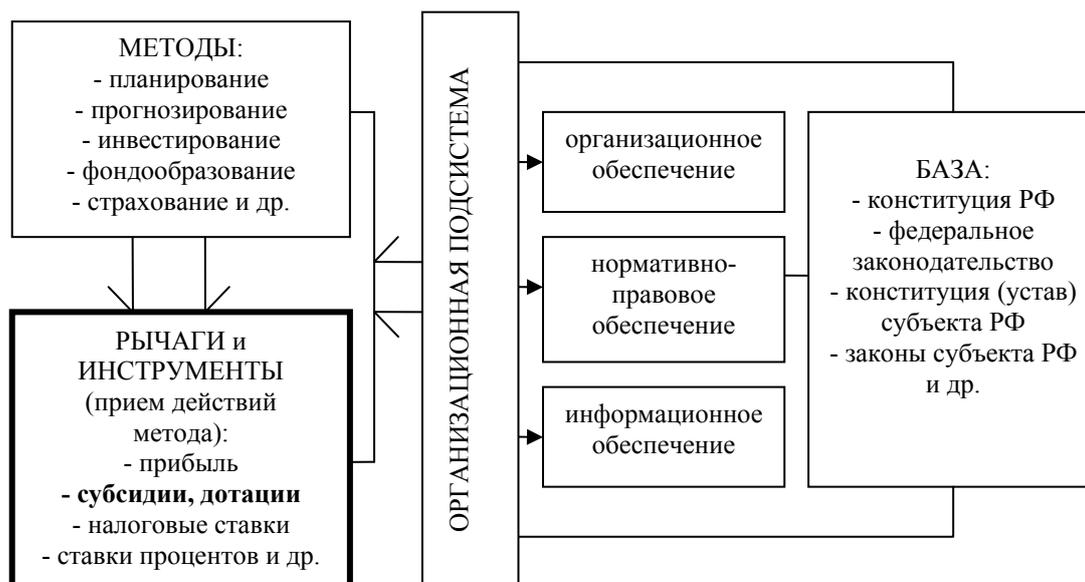


Рис. Структура механизма региональных финансов

В качестве целей социально-экономического развития региона можно выделить увеличение доходов, улучшение образования, здравоохранения, снижение уровня нищеты, оздоровление окружающей среды и т. д. Функционирование механизма региональных финансов направлено на максимальное удовлетворение потребностей людей, повышение уровня жизни населения на основе устойчивого, сбалансированного, многофакторного воспроизводства ресурсного потенциала региона, а именно прирост валового регионального продукта, рост бюджетной обеспеченности региона и т. д. Таким образом, *функционирование механизма региональных финансов направлено на достижение целей социально-экономического развития региона.*

В структуре механизма региональных финансов можно выделить три основные подсистемы [1]. Во-первых, подсистему экономических инструментов и рычагов, которая отражает объективную основу механизма региональных финансов. Во-вторых, подсистему экономических

методов, которая выступает движущей силой механизма региональных финансов и отражает его внутренние противоречия. В-третьих, организационную подсистему, которая выступает в качестве связующего звена между первыми двумя подсистемами и выполняет функции субъекта управления (рис.).

Успешное функционирование и развитие экономической системы региона, а также системы региональных финансов зависит от максимально возможного учета региональных особенностей, факторов, которые определяют развитие и размещение основных финансовых источников по территории региона. Это, прежде всего, политика территориального развития, государственное и правовое регулирование, законотворчество и правовая база (группа политических факторов); социально-демографическая структура населения территории, профессионально-трудовая структура, занятость, духовно-нравственные факторы (группа социальных факторов); группа природно-экологических факторов; уровень пространственной организации, экономической потенции территории и ее технологическая база (группа инфраструктурных факторов); уровень обеспеченности региона финансовыми ресурсами (группа финансово-бюджетных факторов) [2, 3].

Наличие или отсутствие этих факторов, их сочетание на определенной территории оказывает непосредственное влияние на развитие финансов региона, определяет экономическую специализацию региона и специфические особенности управления финансовыми потоками, социальными процессами в регионе и т. п.

Необходимо отметить, что в независимости от степени воздействия тех или иных факторов финансовая система региона, а также функционирование механизма региональных финансов строятся на системе базовых принципов. К данным принципам относятся: децентрализация, выделение компетенции региона, адаптивность, мобильность, субсидиарность, а также партнерство. К упомянутому перечню принципов механизма региональных финансов, с учетом современных экономических представлений, тенденций и процессов, необходимо добавить следующие, наиболее актуальные для отечественной теории и практики, специальные принципы: принцип научной обоснованности региональной политики, планирования, выработки решений, программ, проектов; принцип стратегичности (или стратегирования); принцип инновационности.

В заключение следует подчеркнуть, что механизм региональных финансов представляет собой сложную экономическую конструкцию. При этом взаимодействие и пропорции всех его структурных составляющих определяются воздействием различного рода факторов как экзогенного, так и эндогенного происхождения. Вместе с тем функционирование данного механизма и его организационная структура основываются на системе базовых принципов регионального управления, под которыми понимается целенаправленное воздействие на социально-экономические процессы, протекающие в регионе. Иными словами, изучение вопроса, связанного с функционированием механизма региональных финансов, выходит за рамки его структурного содержания.

### Список литературы

1. *Сенчагов В. К.* Финансовый механизм и его роль в повышении эффективности производства. М.: Финансы, 1970. 186 с.
2. *Попова О. В., Долгова С. А.* Ключевые проблемы и перспективы активизации экономического роста региона посредством совершенствования финансово-кредитного механизма // Вестник ОрелГАУ. 2007. № 2. С. 23–27.
3. *Тараканов Г. И.* Особенности влияния политических и географических факторов на экономический рост: [Электронный ресурс] // Проблемы современной экономики. 2007. № 4. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=22990>

## К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ БЮДЖЕТНОГО РИСКА

**Е. В. Никулина, Е. А. Отморская**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет, г. Белгород*

*nikulina@bsu.edu.ru*

В условиях рыночной экономики процесс принятия решений на всех уровнях управления происходит в условиях постоянной неопределенности конечных результатов деятельности. Наличие неопределенности в деятельности обуславливает возникновение рисков, без учета которых невозможно эффективное развитие экономики.

Изучение экономической литературы по анализу и оценке риска показывает, что до настоящего не выработано однозначного понимания сущности риска, а также общепринятого мнения относительно единого понятия «риск».

Риск – это сложное явление, имеющее множество не совпадающих, а иногда противоположных основ и предпосылок. Это обуславливает существование нескольких понятий риска с учетом разных точек зрения.

Риск может быть определен как мера неопределенности в человеческой деятельности, характеризующаяся возможными опасностями и неудачей, отклонением от поставленных задач. Он относится к возможности наступления какого-либо неблагоприятного события.

И. А. Бланк, И. Т. Балабанов, А. Н. Фомичев приводят аналогичные определения риска, т. е. риск – это вероятность потери ресурсов или неполучения доходов [1].

Е. С. Стоянова определяет риск как «действие, совершаемое в надежде на счастливый исход по принципу "повезет – не повезет"» [2]. Мы считаем, что такой подход к рассмотрению понятия риска не всеобъемлющ, так как менеджер в процессе принятия решения взвешивает все имеющиеся данные по определенному риску, возникшему в процессе финансово-хозяйственной деятельности, и только потом принимает решение о принятии рискованного действия.

Определение риска позволяет выявить определенные черты, характеризующие понятие «риск»:

- случайность наступления события – означает невозможность точно определить, какой из возможных исходов реализуется на практике;

- неопределенность (по А. С. Шапкину: определяется отсутствием вероятностных характеристик неконтролируемых переменных) – представляет собой незнание достоверного, отсутствие однозначности;

- наличие альтернативного решения;

- вероятность возникновения убытков или получения дополнительной прибыли;

- противоречивость – проявляется в том, что риск оказывает положительное влияние на прогресс, позволяет находить новые инструменты управления и принятия решений, с другой стороны, он приводит к необоснованности принятия решения, если риск недостаточно

изучен и принято решение, которое приводит к социальным и экономическим издержкам.

С понятием «риск» тесно связано понятие «бюджетный риск». Т. М. Ковалевой бюджетный риск определен как риск недополучения средств в бюджет бюджетной системы, а следовательно, риск недофинансирования [3].

Понятие бюджетного риска анализируется в работах В. В. Гамукина, Н. В. Бакши, А. П. Свинцовой [4]. Поскольку риск представляет собой событие, которое может произойти или не произойти, в случае совершения такого события возможны три экономических результата:

1. Нулевой (совпадение запланированных и полученных значений).
2. Положительный (получение доходов, финансирование расходов выше запланированных значений).
3. Отрицательный (неполучение доходов, недофинансирование расходов).

Многие авторы определяют бюджетный риск как «факт несоответствия плана и исполнения бюджета». Таким образом, бюджетный риск связан с вероятностью неосуществления какого-либо мероприятия, с просчетами и недоучетом реальных событий в планировании. Поэтому он должен измеряться не только степенью риска – мерой вероятностного неосуществления намечаемого мероприятия или недостижения намечаемого уровня исполнения бюджета, но и абсолютной суммой избытков и потерь бюджета. Следовательно, абсолютный риск будет оцениваться в стоимостном выражении, а относительный – в процентах или индексах. Оценку бюджетного риска следует производить путем сопоставления целого ряда показателей определения зависимостей и результативности их взаимной реакции.

Для этой цели необходимо определить типы бюджетных рисков, источники и причины их возникновения, выделить субъекты, формирующие риски, а также субъекты, которые могут компенсировать и нейтрализовать риски. Многие авторы систематизируют бюджетный риск по характеру, форме участия в бюджете, месту возникновения, структуре, времени действия, важности результата, уровням бюджетной системы (рис.).

По характеру риска		
Функциональные (содержательные)	Организационные (формальные)	
По форме участия		
Риски исполнения доходов	Риски исполнения расходов	
По месту возникновения		
Внешние риски	Внутренние риски	
По структуре		
Простые	Однофакторные	Сложные
По времени действия		
Временные	Постоянные	
По важности результата		
Основные	Второстепенные	
По принадлежности к бюджету		
Риски федерального бюджета	Риски бюджета субъекта Федерации	Риски бюджета муниципального образования

Рис. Классификация бюджетных рисков

Следовательно, в связи с этим возрастает необходимость методологии оценки и управления рисками в бюджетной сфере, что связано, прежде всего, с эволюцией финансовых инструментов и процедур при реализации бюджетной реформы. Поскольку особенности бюджета региона предопределены спецификой самого региона, интенсивностью взаимосвязей с сопредельными государствами и формированием бюджетных потоков за счет экономического пространства, ограниченного лишь сферой влияния субъектов региональной экономики, то бюджет-

ный риск следует рассматривать как зависимость бюджета региона от интенсивности бюджетных потоков в условиях сотрудничества. Формирование бюджета региона происходит и за счет территориально локализованных, и за счет пространственно рассредоточенных элементов экономического пространства, поэтому сложная система межэлементных взаимосвязей оказывает существенное влияние на динамику показателей бюджета субъекта РФ.

#### Список литературы

1. *Бланк И. А.* Концептуальные вопросы финансового менеджмента. К.: Ника-Центр Эльга, 2009. 448 с.
2. Финансовый менеджмент. Теория и практика: Учебник для вузов / Финансовая академия при Правительстве РФ; Под ред. Е. С. Стояновой. 5-е изд., доп. М.: Перспектива, 2008.
3. *Ковалева Т. М.* Организация бюджетного менеджмента в субъекте Российской Федерации // Финансы и кредит. 2008. № 6 (120). С. 41–47.
4. *Бакша Н. В., Гамукин В. В., Свинцова Л. Н.* Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. М.: ИПО Профиздат, 2009.

## **КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ПО НАЛОГОВЫМ ДОХОДАМ**

**Е. О. Орлова**

*ГОУ «Оренбургский государственный университет», г. Оренбург*

*orlova\_1978@mail.ru*

Обмен информацией на всех стадиях исполнения бюджета является одним из основных факторов, способствующих эффективной работе государственных органов. Повышение оперативности обмена информацией является необходимым компонентом, достижение которого позволит повысить эффективность анализа исполнения бюджета. Оперативный обмен информацией является не только условием эффективно-

сти последующего контроля, который способствует выявлению фактов неполного выполнения обязанностей хозяйствующими субъектами перед государством и случаев нарушения ими законодательства. Он способствует предупреждению негативного влияния различных факторов на ход исполнения бюджета. Чем чаще происходит анализ поступающей информации, тем стабильнее и надежнее работает система управления, в результате достигаются поставленные приоритеты.

Произошедшая в России децентрализация управления финансовыми отношениями выразилась в предоставлении самостоятельности всем уровням ее бюджетной системы, включая организацию исполнения доходов бюджетов. Однако правовое оформление этого факта не является достаточным для реализации потенциальных возможностей вновь созданной системы органов государственного управления, на региональном уровне включающей административно не подчиненные друг другу субъекты деятельности. Так, принципиальные изменения должны быть внесены в содержание отношений, происходящих на уровне экономического базиса деятельности государственной власти, а именно в организации движения материальных потоков.

Нарастает потребность перехода системы государственного управления, ориентированной на реализацию принципа Парето, применяемого для сильно централизованных систем, к ее оптимизации на основе концепции равновесия по Нэшу, характеризующей децентрализованные системы управления. Одним из результатов такого перехода представляется реализация потребности в том, чтобы участники процесса управления доходами регионального бюджета, причем не только органы власти субъекта Российской Федерации, но также территориальные органы федеральной исполнительной власти, Центрального Банка России и другие, приобрели ранее не свойственные им качества и функции. Должна завершиться их трансформация из объектов централизованного государственного управления в субъекты деятельности, выполняющие функции агентов государства и реализующие его полномочия в сфере управления налоговыми доходами бюджетной системы.

Расширение возможностей агентов, по сравнению с объектами централизованного управления, связано с наделением их некоторой долей субъективности, придающей им способности манипулировать другими объектами и иметь развитые средства взаимодействия со средой и себе подобными. Причем устойчивость подобной системы дос-

тигается декомпозицией ее общих целей на локальные задачи, решаемые каждым агентом.

Последнее обстоятельство не только ограничивает потенциал системы в целом, но и противоречит условиям решения задачи концентрации части ВВП в бюджетной системе для обеспечения производства публичных благ, которые в силу своей масштабности и сложности выходят за границы возможностей частного сектора экономики. Поэтому в рамках бюджетного процесса решается обратная по своему содержанию задача формирования системы его участников, способная вести себя не как случайная совокупность субъектов, объединенных местоположением своей деятельности, но как единая структура отношений, основанная на общих принципах организации.

Теоретической основой формирования совокупности участников бюджетного процесса, обладающей необходимыми свойствами, представляется концепция мультиагентских систем, в которой «задачи распределены между агентами, каждый из которых рассматривается как член группы или организации». В ней коллективное поведение образуется на основе индивидуальных поведений, для чего предполагаются согласование целей, интересов и стратегий различных агентов, координация действий, разрешение конфликтов.

Ограниченность системы исполнения налоговых доходов регионального бюджета заключается в том, что согласование целей и интересов ее участников осуществляется преимущественно по поводу организации и обработки потоков информации, форму которых приобретают налоговые денежные платежи в процессе своей трансформации в доходы. Главной проблемой в использовании этой информации выступает ее потенциальная неполнота или неточность, показатели которых возрастают при рассредоточении средств обработки данных в разных частях системы.

Такое рассредоточение технических средств обработки материальных потоков требует сосредоточения внимания на координации действий участников процесса и выбора наиболее эффективных ее механизмов. В число наиболее известных координационных механизмов, например, Г. Минцберг включает пять следующих: «взаимное согласование, прямой контроль, стандартизация рабочих процессов, стандартизация выпуска и стандартизация навыков и знаний (квалификации)».

Для оценки применимости тех или иных координационных механизмов существенное значение имеет генезис сложившейся ситуации рассредоточения средств обработки информации, которая явилась одним из результатов осуществленной в России децентрализации системы государственного управления. Произошло рассогласование параметров тесно взаимосвязанных между собой сфер деятельности участников процесса аккумуляции налоговых платежей, координация которых ранее обеспечивалась применением механизмов прямого контроля и стандартизации рабочих процессов.

При этом в отличие от коммерческого сектора экономики, характеризующегося однородностью интересов экономических агентов, в государственном секторе хозяйства система таких интересов гораздо сложнее и характеризуется нечеткостью и нестабильностью своего описания. Происходящее же в процессе аккумуляции налоговых доходов перераспределение собственности, напротив, предъявляет повышенные требования именно к определенности целей ее использования и тех экономических интересов, удовлетворение которых должно быть достигнуто за счет уплаченных средств.

Повышенная конфликтность отношений по поводу перераспределения собственности повлекла за собой неэффективность заимствованного из финансового менеджмента приема взаимного согласования целей и интересов на неформальной основе. Одновременно непрозрачность процессов принятия решений в государственном управлении, произвольно вызываемая при рассредоточении центров ответственности за их выработку, ведет к повышению социальной напряженности в обществе.

В такой ситуации неоправданным выглядит и предлагаемый некоторыми исследователями переход к стандартизации рабочих процессов, выполняемых участниками бюджетных отношений, на основе правовых норм, вырабатываемых на федеральном уровне управления. Преимущество децентрализованных систем управления заключается в том, что в них каждый «узел» способен модифицировать свое поведение в зависимости от обстоятельств.

## **БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**С. В. Пакшенкова**

*СИБСОЦБАНК ООО «Сибсоцбанк», г. Барнаул*

*svpa@sibsoc.ru*

Анализ формирования расходных функций и доходных поступлений органов местного самоуправления Алтайского края имеет принципиальное значение для исследования особенностей функционирования местных бюджетов. Организационная структура управления бюджетом и финансами на уровне муниципальных образований Алтайского края строится на определенном Бюджетным кодексом Российской Федерации понимании сущности бюджета и на основе принципов организации бюджетного процесса [1].

Алтайский край с 1 января 2006 г. начал реализовывать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) [2] в полном объеме, в связи с чем особый интерес представляет анализ местных бюджетов края за переходный и постпереходный периоды (2006–2010 гг.) и выявление основных тенденций и проблем бюджетной обеспеченности муниципальных образований края.

Объем доходов муниципалитетов Алтайского края в 2010 г. по сравнению с 2006 г. увеличился в 1,5 раза. В структуре доходов местных бюджетов значительную долю занимают межбюджетные трансферты, а это 65% от общего объема доходов [6].

Собственные доходы местных бюджетов выполняют значительную роль. Налоговые доходы при формировании бюджетных ресурсов муниципальных образований увеличились с 17,5% в 2006 г. до 37,2% в 2010 г. [6].

Доля неналоговых доходов в этот период незначительна (2–4%). Основным источником неналоговых поступлений выступают доходы от продажи активов.

В структуре налоговых доходов муниципальных образований Алтайского края наибольшие суммы поступлений обеспечиваются за счет прямых налогов на доход. Основным по значимости доходным источником является подоходный налог с физических лиц. Удельный вес

НДФЛ в общей сумме доходов местных бюджетов по сравнению с 2006 г. увеличился на 5 процентных пункта и составил 18%. Его позиции в формировании местных бюджетов в исследуемом периоде постепенно укрепляются, что связано с достаточной стабильностью данного налогового источника. Кроме того, в рамках реализации бюджетной реформы в крае была изменена система межбюджетных отношений. Используя возможности, предоставляемые Бюджетным кодексом, Алтайский край ежегодно в законе о краевом бюджете предусматривает передачу местным бюджетам 10% налога на доходы физических лиц.

Местный налог – налог на имущество физических лиц, увеличился в 2 раза и составил в 2010 г. 0,8% в общей сумме доходов [3–6]. Следовательно, значимость имущественных налогов в крае увеличилась, что является положительной тенденцией с точки зрения местных бюджетов, поскольку, являясь закрепленным и довольно стабильным доходом, налог на имущество физических лиц в меньшей мере зависит от бюджетно-налоговой политики, проводимой на вышестоящих уровнях, и не подлежит постоянному пересмотру в части нормативов отчислений в отличие от НДФЛ.

Удельный вес второго по значимости местного налога – земельного – в общей доле собственных доходов местных бюджетов Алтайского края также остается невысоким. В 2006 г. он составлял 2,4%, а в 2010 г. – около 3% [6]. На наш взгляд, при создании благоприятных финансовых и законодательных условий в муниципальных образованиях существуют потенциальные возможности к большей аккумуляции поступлений по данному налогу. Здесь необходимо отметить, что в сегодняшнем виде этот налог излишне формализован. Ему не хватает той гибкости, которая в формируемой рыночной среде дает реальную возможность отражать объективную ценность облагаемых земельных участков. И одним механическим повышением (понижением) ставок по данному налогу проблему не разрешить. Негибкость земельного налога обусловлена двумя взаимосвязанными факторами: во-первых, отсутствием достоверной кадастровой оценки земельного фонда, находящегося в собственности муниципалитетов Алтайского края; во-вторых, отсутствием упорядоченности отношений собственности на землю между различными уровнями власти. В связи с этим возникает настоятельная необходимость в принятии мер по разграничению государственной собственности на землю с целью упорядочения регистрации земельных отношений и передачи их на муниципальный уровень.

Для определения налоговых ставок, отражающих реальную ценность любого земельного участка, находящегося под контролем местной власти, требуется усиление влияния соотношения действительного спроса и предложения, в том числе в механизме аренды земли. Очевидно, что более компетентными и приближенными к этому являются органы местного самоуправления.

Налоги на совокупный доход в местных бюджетах региона приобрели большую значимость в 2008 г., когда их удельный вес составил 7% [4]. До этого периода, в 2006–2007 гг., доля данных налогов достигала 5% [3]. Налоги на совокупный доход увеличились по сравнению с 2007 г. на 25,0% и на 12% по сравнению с 2006 г. и составили за 2008 г. 2006 млн. руб. Однако в 2010 г. доля данных налогов в общей сумме доходов местных бюджетов снизилась до 6,4%, что напрямую связано с влиянием финансового кризиса на большинство предпринимателей края [6].

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

– собственные доходы муниципальных образований преимущественно формируются за счет двух налогов – НДФЛ (17%) и налога на совокупный доход (6,4%). Местные бюджеты зависят от того, какую долю федеральных налогов получает край и как эти налоги будут распределены между краем и муниципалитетами;

– закрепленные за местными бюджетами налоги составляют незначительную долю в общей структуре доходов, что влечет за собой такие последствия, как ликвидация налоговой инициативы местных органов управления, зависимость от финансовых решений краевых властей. Муниципальные образования становятся более зависимыми от финансовых вливаний из других уровней бюджетов. Доля средств, поступивших от других уровней власти, за анализируемый период 2006–2010 гг. увеличилась более чем на 13% [3, 4, 6].

Заметим, что, за исключением отдельных налогов, значение каждого отдельно взятого налога в общем объеме собственных доходов чрезвычайно низко. Зачисление ряда федеральных и краевых налогов в местные бюджеты (государственная пошлина, налог с имущества, платежи за пользование природными ресурсами) приносит в совокупности незначительный доход.

Проблема сбалансированности и финансовой обеспеченности местного самоуправления особенно была актуальной для Алтайского края в условиях финансового кризиса.

Финансовая ситуация на местном уровне усугублялась неравномерностью развития территорий, наличием депрессивных муниципальных образований с узкой налоговой базой и низким доходным потенциалом, не обеспечивающим в должной степени местный бюджет доходами. Не менее важны и различия в природно-климатических условиях, географическом положении и другие факторы, влияющие на уровень жизни и обуславливающие объем минимально необходимых расходов муниципалитетов края.

В целом за кризисный 2009 г. бюджеты муниципальных образований Алтайского края исполнены по доходам на 87% [5]. Подобная ситуация связана, прежде всего, со снижением налогового потенциала муниципальных образований в связи с негативными макроэкономическими процессами. Отсюда и рост безвозмездных перечислений на 8% по сравнению с 2008 г.

Несмотря на достаточно критическое состояние местных бюджетов за исследуемый период в целом в части обеспечения их финансовой самостоятельности, оно не может полностью отразить положение дел, так как не учитывает формирования доходной базы местных бюджетов в разрезе различных типов муниципальных образований.

Здесь отмечается значительная дифференциация. Распределение доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований свидетельствует о тенденции сосредоточения налоговых доходов в основном в городах и муниципальных районах.

Так, 41% налоговых доходов местных бюджетов поступает в бюджеты городских округов, 23% – в бюджеты муниципальных поселений и лишь 12% – в бюджеты муниципальных районов. Это говорит о том, что налоговый потенциал муниципальных образований сосредоточен в основном в городских округах. Аналогичная ситуация и с неналоговыми доходами, удельный вес которых в структуре доходов различных типов муниципальных образований Алтайского края составляет: 11% – в бюджетах городских округов, 8% – в бюджетах муниципальных поселений и 3% – в бюджетах районов. В связи с чем основная доля межбюджетных трансфертов, а это 85% общего объема, поступила в бюджеты муниципальных районов [6]. Следовательно, из всех типов муниципальных образований наиболее трансфертозависимыми являются муниципальные сельские районы края.

Еще одним значимым показателем, на который необходимо обратить внимание при анализе бюджетной обеспеченности муниципалитетов Алтайского края, являются расходы местных бюджетов.

Для оценки расходов, осуществляемых органами местного самоуправления, необходимо обратить внимание на структуру расходов местных бюджетов. В 2009 г. расходы местных бюджетов были профинансированы на 97%. Анализ структуры расходов в 2006–2010 гг. показывает, что наибольший удельный вес занимают расходы на образование (37–46% совокупных расходов), жилищно-коммунальное хозяйство (10–18%) и здравоохранение (12–14%). К менее крупным статьям затрат относятся расходы на социальную политику (до 7%), общегосударственные вопросы (до 10%) [4, 5].

На социально-культурную сферу из бюджета муниципального района было направлено 68,3% объема расходов бюджета. Наибольший объем средств местных бюджетов (до 40% от всех социально-культурных мероприятий) в крае направляется на финансирование образования – приоритетное направление расходов региона.

Общий объем расходов местных бюджетов в 2010 г. по сравнению с 2006 г. вырос в 1,7 раза. Кроме того, расходы постоянно превышают долю собственных доходов муниципальных образований. В итоге сложился устойчивый дисбаланс между расходными обязательствами и доходными возможностями местных бюджетов (бюджетный дефицит).

Однако отмечается позитивная тенденция снижения размеров дефицита местных бюджетов на территории Алтайского края. Степень дефицитности местных бюджетов характеризуется показателем, учитывающим, какая часть расходов местного бюджета не покрывается его собственными доходами. Так, например, в 2006 г. собственные доходы покрывали лишь пятую часть расходов муниципалитетов, а в 2008–2010 гг. – уже одну треть.

Законодательный перечень полномочий органов местного самоуправления остается достаточно широким: из местных бюджетов финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85% – на здравоохранение, 60% – на содержание детских садов, жилья и коммунальные услуги. Финансовое обеспечение местного самоуправления необходимо признать недостаточным.

Данная сфера полномочий при слабости финансовой базы муниципалитетов объективно ставит местное самоуправление в сильную бюджетно-налоговую зависимость от вышестоящих уровней власти.

Поэтому основной целью бюджетной политики Алтайя является обеспечение финансовой стабильности муниципальных образований и создание условий для эффективного выполнения органами местного самоуправления полномочий, закрепленных за ними действующим законодательством.

Для стабильности межбюджетных отношений в крае определены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и утверждена методика распределения указанной дотации. Основным направлением в налоговой и бюджетной политике края сегодня является поддержание сбалансированности муниципальных бюджетов с целью безусловного исполнения расходных обязательств по заработной плате, публичных нормативных обязательств, социально значимых расходов.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (с последующими изменениями от 19.07.2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. С. 3823.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (с последующими изменениями от 7.05.2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003. № 40.

3. Сведения об исполнении бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) Алтайского края за 2007 г.: Стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. Барнаул, 2008. 12 с.

4. Сведения об исполнении бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) Алтайского края за 2008 г.: Стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. Барнаул, 2009. 12 с.

5. Сведения об исполнении бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) Алтайского края за 2009 г.: Стат. бюл. / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. Барнаул, 2010. 12 с.

6. Сведения об исполнении бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) Алтайского края за 2010 г.: Стат. бюл. / Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. Барнаул, 2011. 12 с.

## ЦЕЛЕВОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**М. Н. Палюшок**

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства  
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград*

*pnn@volgafin.ru*

Программирование является важным этапом в осуществлении государством функций управления и регулирования социально-экономических процессов. Об этом свидетельствует практика всех динамично развивающихся стран мира [2, с. 22]. Самые разные государства, такие, например, как США, Италия, Канада и Франция, используют программное бюджетирование [5]. Однако программирование для государства выступает, прежде всего, элементом управления социально-экономическими процессами.

Целевые программы являются способом реализации приоритетов в рамках стратегического плана и выступают важнейшим инструментом стратегического управления.

Именно посредством целевых программ на среднесрочную перспективу происходит конкретное воплощение стратегического плана и реализация приоритетов, поскольку сами стратегические планы развития социально-хозяйственных систем невозможно представить в виде жесткого набора показателей или перечня мероприятий. Они выступают в большей мере качественными, чем количественными, проработками.

Тем не менее программирование выступает элементом не столько собственно процесса составления научно обоснованного плана развития хозяйства, сколько планово-регулирующего (властно-организационного) руководства хозяйственными процессами [3, с. 20].

Непосредственно с помощью целевых программ и проектов наряду с нормативным регулированием деятельности субъектов рынка осуществляется государственное регулирование рыночной экономики.

Целевое программирование является сердцевиной стратегического управления и выполняет в рыночной экономике такие функции, как выявление узловых точек (приоритетов) социально-экономического развития, позволяющих решать крупные проблемы; концентрация сил и средств на решение ограниченного числа стратегических задач; вза-

имная увязка программ между собой и с остальными блоками экономики [2, с. 20].

Финансовое же обеспечение программ, выполнение стратегических планов и программ осуществляется на основе бюджетов. Программный подход в бюджетной деятельности направлен на решение задачи обеспечения увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей [1].

В российской практике до недавнего времени программирование формально носило, скорее, чрезвычайный характер и программы выступали как особый, чрезвычайный метод государственного воздействия на процессы социально-экономического развития, опирающегося на прямое участие государства в этих процессах с целью изменить траекторию их развития.

Формирование собственно программного бюджета предполагает практически полное распределение расходов по программам безотносительно функций ведомств (программный принцип) или с обеспечением увязки программ по целям со стратегической задачей ведомств (ведомственный принцип) и, в конечном счете, направлено на формализацию результатов.

Повышение социальной и экономической эффективности расходов, выступающее целью программного бюджетирования, подразумевает комплексное применение программно-целевых инструментов, которые включают целевые программы и утверждаемые ведомственные целевые программы, реализуемые в сфере государственных программ.

Формирование программного бюджета предполагает переход, прежде всего, на новые модели управления. Перенос сроков формирования бюджета на основе государственных программ на федеральном уровне [4], по сравнению с ранее заявленными в программе повышения эффективности бюджетных расходов [1], свидетельствует о комплексности задачи и необходимости всесторонней проработки механизма перехода к программному управлению.

Стремление к всеохватывающему программированию – распределению всех без исключения расходов, безотносительно характера, по программам – на региональном уровне имеет под собой, скорее, политическую подоплеку и свидетельствует о неполном понимании места и роли программирования в системе государственного и, в частности, бюджетного планирования и в целом управления.

Расширение сферы применения программных принципов в рамках бюджетного процесса, направленное на обеспечение эффективности государственных расходов, позволяет решить ряд проблемных вопросов в сфере управления общественными финансами и государственного управления в целом, но требует методического и нормативного обеспечения. Полноценная реализация программного принципа в бюджетной деятельности подразумевает наличие классификации программных расходов, механизмов учета информации для целей осуществления бюджетного финансирования, механизмов пересмотра расходов, формализованных процедур разработки, реализации и пересмотра программ, а также идентификации и оценки факторов риска, инструментов управления рисками реализации программ. Обязательность проведения наряду с этим регулярной оценки программных мероприятий и собственно программ позволяет рассматривать целевые программы в качестве действенного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов.

#### Список литературы

1. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.».

2. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Издательство "Экономика"», 2008. 575 с. (Высшее образование).

3. Матненко А. С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования // Финансовое право. 2008. № 11. С. 19–22.

4. Высказывания А. Л. Кудрина информационным агентствам на XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=12421>

5. Составление и представление ведомственных бюджетных программ: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://info.minfin.ru/gr\\_analytic.php](http://info.minfin.ru/gr_analytic.php)

## ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

**О. А. Панов**

*Администрация Кондопожского муниципального района, г. Кондопога*

*devid@onego.ru*

Одной из наиболее сложных на практике для работников муниципалитетов представляется проблема громоздкости существующей многоуровневой бюджетной системы, которая объединяет федеральный бюджет, бюджеты 83 субъектов Федерации и местные бюджеты. основополагающий принцип бюджетного федерализма состоит в том, что каждый субъект РФ, каждый муниципальный район и каждое поселение располагают собственным бюджетом и действуют в пределах закрепленных за ними бюджетных полномочий в строгом соответствии с законодательством.

Безусловно, все субъекты Федерации равноправны в финансовых отношениях с центром, муниципальные районы, в свою очередь, – с субъектом РФ, а поселения – с муниципальным районом. Но система практически не учитывает, что живем мы в огромном государстве, где все регионы и все поселения – совершенно разные. Разные не только по уровню бюджетной обеспеченности и налоговому потенциалу, но и по культурно-историческому уровню, по уровню общественных отношений.

Все это сказывается и на сложности межбюджетных отношений. Все предприятия, организации, учреждения перечисляют налоги в бюджетную систему посредством Федерального казначейства. Часть налоговых средств поступает непосредственно в бюджет территории, часть – возвращается в виде дотаций, субсидий, субвенций из вышестоящих бюджетов. Правильно и, что очень важно, справедливо отрегулировать такую систему невозможно в принципе.

В качестве примера можно рассмотреть структуру доходов бюджета Кондопожского муниципального района за последние три года. Почти половина доходов бюджета – поступления из бюджета субъекта. Такая тенденция сохраняется в течение многих лет.

Все субъекты Федерации, все муниципальные районы и поселения делятся на регионы-реципиенты и регионы-доноры, что объясняется различием их социально-экономического развития. Территории-

реципиенты (или дотационные) не в состоянии самостоятельно профинансировать выполнение полномочий, предусмотренных законом № 131-ФЗ и получают из вышестоящего бюджета трансферты. Одновременно их предприятия, организации, учреждения перечисляют на счета Федерального казначейства налоговые платежи. Происходит встречное движение денег. При взаимном расчете оказывается, что многие территории получают существенно меньше, чем отдают. Например, за 2010 г. обеспечено поступление налоговых и неналоговых платежей в бюджеты всех уровней от налогоплательщиков Кондопожского муниципального района на сумму 848 600 тыс. руб., а объем доходной части бюджета района 564 млн. руб. Сознательно исключаем тот факт, что в районе функционируют бюджетные учреждения республиканского или федерального уровней, а это дополнительные расходы и денежные средства, которые остаются на территории. Также необходимы общегосударственные расходы на охрану границ, содержание армии и развитие науки. Суть в том, что этот пример лишь иллюстрирует непрозрачность системы и неоднозначность выводов, которые мы иногда делаем, потому что дотационный район (т. е. получающий дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) одновременно может быть районом-донором.

Помощь, которую регионы требуют от федерального правительства, естественно, значительно превосходит его возможности. Это важная проблема бюджетного федерализма. Она осложняется множественностью денежных потоков, идущих в обоих направлениях (дотации, субвенции, взаимные расчеты, инвестиционные и кредитные программы). В связи с вышесказанным можно сделать основные выводы:

– во-первых, существующая система межбюджетных отношений сложна и громоздка. Она не всегда понятна для специалистов, не говоря уж об обычных гражданах. В финансовой системе зачастую бывает трудно разделить денежные потоки, относящиеся к компетенции бюджета того или иного уровня. Не всегда четко определена компетенция властей;

– во-вторых, регулирование системы в целом на муниципальном уровне невозможно, все предложения об изменении нормативов отчислений по налоговым платежам, к примеру, не приведут к реальному изменению ситуации в муниципалитете. На уровне муниципального района мы можем регулировать межбюджетные отношения только с сельскими поселениями.

Поэтому стратегически важной считаем задачу муниципалитета не искать способы менять систему или бесцельно критиковать ее, а сделать правильный прогноз ситуации в межбюджетных отношениях на ближайшие годы и использовать результат для принятия оперативных решений.

Также мы должны прогнозировать отсутствие роста налоговых поступлений. Причиной является повышение налогового и неналогового бремени на экономику:

- рост страховых отчислений во внебюджетные фонды с 26 до 34%;
- рост тарифов на электроэнергию минимум на 15%. На практике, как показал анализ ситуации в I квартале 2011 г., расходы на электрообеспечение возросли на 20% и выше в ряде случаев.

В результате возможно сокращение налогооблагаемой базы региональных и местных бюджетов:

- сокращение прибыли организаций;
- торможение роста фонда оплаты труда;
- частичный возврат к практике выплаты зарплат «в конвертах».

К какому же итогу приходим? Во-первых, мы не можем изменить систему межбюджетных отношений, во-вторых, не можем увеличить объемы финансовой помощи от бюджетов других уровней.

Исходя из этого, необходимо обеспечить комфортное развитие бизнеса на нашей территории и соответствующее увеличение налоговых поступлений. Мы должны более эффективно использовать материальные ресурсы муниципалитета (муниципальное имущество и землю) и обеспечить увеличение неналоговых поступлений.

Именно территориальные органы власти заинтересованы в развитии собственной налоговой базы и ликвидации дотационности. Не федеральный центр, а регион и муниципалитеты должны искать резервы роста доходов, способы реализации социальных стандартов на своей территории и нести ответственность перед избирателями, в том числе за ошибки при планировании и исполнении бюджетов.

## **ОБРАЩЕНИЕ ВЗЫСКАНИЯ НА СРЕДСТВА БЮДЖЕТОВ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ СУДЕБНЫХ АКТОВ О ВОЗВРАТЕ (ВОЗМЕЩЕНИИ) ИЗЛИШНЕ УПЛАЧЕННЫХ (ВЗЫСКАННЫХ) СУММ**

**А. Г. Пауль**

*ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет», г. Воронеж*

*pag@law.vsu.ru*

Правовое регулирование обращения взыскания на средства бюджетов имеет сложную историю становления. Причиной этого является существующая здесь коллизия конституционных ценностей – своевременности и полноты исполнения судебного решения, с одной стороны, и финансового обеспечения стабильности и непрерывности реализации государством возложенных на него функций – с другой. Данная особенность привела к появлению специального порядка исполнения судебных решений в отношении публично-правовых образований, предусматривающего определенные изъятия из общего правила исполнительного производства. Этот порядок обеспечивает публично-правовому образованию возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур [1].

Указанные положения нашли свое отражение в гл. 24<sup>1</sup> БК РФ. Порядок обращения взыскания на средства бюджетов, урегулированный в данной главе, был разработан для тех случаев, когда судебные акты фактически предусматривали дополнительные расходы бюджета. По сути, в данной главе определен особый порядок исполнения бюджетов по расходам.

Однако судебная практика привела к тому, что нормы гл. 24<sup>1</sup> БК РФ стали применяться также для случаев возврата (возмещения) излишне уплаченных (взысканных) сумм доходов. Прецедент был создан постановлением Президиума ВАС РФ от 08 июня 2010 г. № 401/10 по делу № А81-87/2009, которое признало незаконными действия органа Федерального казначейства по возврату исполнительного листа на возврат излишне уплаченного налога [2]. Федеральное казначейство исходило из того, что для возврата доходов приказ Минфина России от

05 сентября 2008 г. № 92н требует наличия заявки на возврат, составленной администратором доходов [3]. Однако ВАС РФ решил, что буквальные формулировки гл. 24<sup>1</sup> БК РФ свидетельствуют о необходимости непосредственного исполнения таких исполнительных листов органами Федерального казначейства. В результате в настоящее время данная глава Бюджетного кодекса РФ должна регулировать не только особый порядок исполнения бюджетов по расходам, но и исполнения бюджетов по доходам. В то же время вряд ли законодатель рассчитывал, что соответствующие нормы будут применяться в том числе с этой целью.

Вышеуказанное постановление Президиума ВАС РФ, как следует из его текста, имеет прецедентный характер. В связи с этим законодателю и другим субъектам правотворчества, видимо, придется разрабатывать нормы, которые бы урегулировали порядок обращения взыскания на средства бюджетов при исполнении судебных актов о возврате (возмещении) излишне уплаченных (взысканных) сумм.

Как представляется, основой таких изменений должны стать новые положения гл. 24<sup>1</sup> БК РФ, специально предназначенные для возврата (возмещения) доходов. Отсутствие таких изменений создает условия для появления различных проблем при исполнении судебных актов. Например, взыскатели могут направлять исполнительные документы в органы Федерального казначейства, в которых администраторы доходов бюджетов имеют лицевые счета как получатели бюджетных средств.

Изменения в Бюджетный кодекс РФ должны определить, в какой орган Федерального казначейства подлежит направлению исполнительный документ. Видимо, это должен быть орган Федерального казначейства, в котором открыт лицевой счет соответствующего администратора доходов бюджетов. Кроме того, необходимо будет решить, должно ли Федеральное казначейство самостоятельно списывать средства во исполнение исполнительного документа и сообщать об этом администратору доходов или оно должно сообщить о поступившем исполнительном листе администратору доходов бюджетов и списывать средства лишь на основе его заявки (подобная процедура закреплена в настоящее время применительно к судебным актам, предусматривающим обращение взыскания на средства бюджетов по денежным обязательствам казенных учреждений).

Списание средств на основе заявок администраторов будет соответствовать нейтральной роли Федерального казначейства в процессе исполнения бюджетов, когда решения о распоряжении бюджетными средствами принимают администраторы бюджетных средств, а казначейство лишь контролирует и исполняет их. В то же время, как следует из анализа ст. 166<sup>1</sup> БК РФ, в процессе исполнения бюджетов по доходам Федеральное казначейство обладает более широкими распорядительными полномочиями по сравнению с исполнением бюджетов по расходам. Именно Федеральное казначейство принимает решение о распределении доходов в соответствии с нормативами, установленными в Бюджетном кодексе РФ, в законах (решениях) о бюджете. В связи с этим оно имеет возможность самостоятельно возвращать доходы непосредственно на основе судебных актов. В этом случае, видимо, придется внести изменения в приказ Минфина России от 05 сентября 2008 г. № 92н, дополнив перечень документов, используемых для учета поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами, исполнительными документами судебных органов.

В пользу непосредственного исполнения судебных актов на возврат (возмещение) доходов говорит также то обстоятельство, что при недостаточности средств для возврата доходов органы Федерального казначейства имеют возможность самостоятельно перечислять необходимые средства с единых счетов соответствующих бюджетов (п. 20 приказа Минфина России от 05 сентября 2008 г. № 92н). Специальное решение администраторов доходов здесь не требуется.

Как представляется, для более комплексного решения рассматриваемой проблемы потребуется разработать соответствующий административный регламент для Федерального казначейства, который бы определял порядок исполнения судебных актов на возврат (возмещение) доходов.

Кроме того, необходимую информацию нужно будет разместить в Интернете в соответствующем разделе сайта Федерального казначейства РФ.

Наконец, определенные рекомендации смогут понадобиться судебным органам. Судебные акты о возврате (возмещении) доходов для обеспечения их беспрепятственного исполнения органами Федерального казначейства должны будут содержать сведения, позволяющие четко идентифицировать соответствующий платеж. В связи с этим

высшим судебным инстанциям полезно будет принять соответствующие постановления пленумов, определяющие требования к таким судебным актам. В качестве ориентиров требований могут быть использованы реквизиты утвержденной в настоящее время заявки на возврат, применяемой администраторами доходов бюджетов [4].

Таким образом, в настоящее время необходимы комплексные изменения, которые должны урегулировать порядок обращения взыскания на средства бюджетов при исполнении судебных актов о возврате (возмещении) излишне уплаченных (взысканных) сумм.

#### Список литературы

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.
2. Вестник ВАС РФ. 2010. № 9.
3. БНА. 2008. № 41.
4. Приложение № 3 к приказу Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н.

### **ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ, ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАДАНИЯ С УЧЕТОМ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 83-ФЗ**

**Л. О. Петрова**

*Филиал № 5 ООО «Информационные системы "Криста"»  
в г. Петрозаводске, г. Петрозаводск*

*l.petrova@krista.ru*

В настоящий момент муниципальные образования (МО) Республики Карелия активно работают с информационной системой (ИС) «Муниципальное задание», разработанной ООО «ИС "КРИСТА"».

Данная ИС предназначена для комплексной автоматизации деятельности главных распорядителей бюджетных средств МО Республики Карелия в части формирования, финансового обеспечения, мониторинга и оценки эффективности реализации муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ).

ИС разработана в связи с введением в действие с 1 января 2009 г. ст. 69 БК Российской Федерации, доработана в соответствии с положениями Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и включает следующие блоки:

- Реестр муниципальных услуг (работ).
- Оценка потребности в оказании муниципальных услуг:
  - расчет затрат учреждения. Распределение затрат по услугам;
  - расчет финансового обеспечения муниципальных услуг.
- Муниципальное задание.

#### *1. Реестр муниципальных услуг (работ)*

В блоке «Реестр муниципальных услуг» обеспечена возможность ведения ГРБС МО базовых (отраслевых) реестров муниципальных услуг (работ), оказываемых населению в сфере их деятельности, включающих утвержденные атрибуты услуги.

Услуги (работы), оказываемые (выполняемые) несколькими ГРБС МО, включаются финансовым органом в ведомственный реестр муниципальных услуг, оказываемых (выполняемых) подведомственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, после чего финансовым органом формируется сводный реестр муниципальных услуг (работ) МО.

Данные ведомственного реестра муниципальных услуг используются при расчете финансового обеспечения оказания муниципальных услуг.

#### *2. Оценка потребности в оказании муниципальных услуг*

Возможность проведения оценки потребности в оказании муниципальных услуг реализована в блоках «Расчет затрат учреждения. Распределение затрат по услугам» и «Расчет финансового обеспечения оказания муниципальных услуг» ИС «Муниципальное задание».

Блок «*Расчет затрат учреждения. Распределение затрат по услугам*» позволяет выполнить:

1. Расчет расходов муниципального учреждения и формирование бюджетной сметы расходов для казенных учреждений. Расчет расходов казенных учреждений проводится в разрезе статей КОСГУ, бюджетных и автономных учреждений – в разрезе элементов затрат.

2. Распределение расходов бюджетных и автономных учреждений по муниципальным услугам с учетом выделения нормативных затрат,

непосредственно связанных с оказанием услуги, нормативных затрат на общехозяйственные нужды и затрат на содержание имущества.

В блоке «*Расчет финансового обеспечения оказания муниципальных услуг*» реализованы 2 методики, позволяющие определить объем финансового обеспечения оказания муниципальной услуги.

Первая методика предусматривает расчет финансового обеспечения оказания муниципальной услуги на основе бюджетной сметы для казенных муниципальных учреждений.

Вторая методика позволяет определить объем субсидии на финансовое обеспечение оказания муниципальных услуг бюджетными и автономными муниципальными учреждениями.

Объем финансового обеспечения оказания муниципальной услуги используется при определении объема финансового обеспечения реализации муниципального задания.

### *3. Муниципальное задание*

Реализована возможность формирования ГРБС муниципального задания на основе реестра муниципальных услуг (работ) или с помощью шаблонов муниципальных заданий [данная функция позволяет тиражировать муниципальное задание для различных поставщиков, используя однократно введенные атрибуты муниципальной услуги, что существенно сокращает затраты времени на подготовку муниципального задания поставщикам, оказывающим муниципальные услуги (выполняющим работы)].

Для каждого конкретного поставщика услуги (работы) (казенного, бюджетного, автономного учреждения, иной некоммерческой организации и т. д.) устанавливаются и корректируются следующие показатели муниципального задания:

- значения показателей, характеризующих качество и (или) объем (содержание) оказываемых муниципальных услуг (выполняемых работ);
- объем муниципальной услуги (в натуральных показателях);
- характеристика работ, выполняемых учреждением;
- предельные цены (тарифы) на оплату муниципальной услуги (элемента услуги) в случаях, если законом предусмотрено их оказание на платной основе;
- порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

– требования к отчетности об исполнении муниципального задания.

Функциональные возможности данного блока позволяют сформировать и довести до соответствующего поставщика муниципальных услуг печатную форму документа «Муниципальное задание» и необходимую аналитическую отчетность.

Кроме того, в блоке реализована возможность проведения мониторинга исполнения муниципального задания.

## **ПРАКТИКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ РЕГИОНАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАИМСТВОВАНИЙ**

**М. Ю. Пименов**

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства  
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград*

*pmu@volgafin.ru*

Одной из основных процедур управления государственным долгом субъекта Российской Федерации является привлечение в бюджет государственных заимствований.

На современном этапе проблема сбалансированности региональных бюджетов и проведения региональных заимствований актуальна для большинства субъектов. По итогам декабрьского отчета за 2010 г. из 83 субъектов только 22 имели профицитные бюджеты и 61 субъект исполнил свой бюджет с дефицитом, годом ранее аналогичные показатели имели 25 и 58 регионов соответственно. Несмотря на рост числа региональных дефицитных бюджетов на 13,64%, общий объем дефицита бюджетов субъектов РФ снизился по сравнению с предыдущим годом на 44,51% – до 176,6 млрд. руб., а снижение числа профицитных региональных бюджетов на 4,92% сопровождалось ростом общего объема профицита на 66,28% – до 88,4 млрд. руб. Дефицитных бюджетов в регионах стало больше, но размер дефицита снизился, что объясняется, прежде всего, ростом в 2010 г. общей доходной базы региональных бюджетов на 10,29% от показателей предыдущего года и общей суммы доходов без учета безвозмездных поступлений на 18,58%. В течение года рост доходной базы наблюдался у 65 субъектов РФ и

рост доходов без учета безвозмездных поступлений – у 80 субъектов РФ.

Для финансирования дефицита бюджетов в 2010 г. регионами, как и в предыдущие годы, привлекались все предусмотренные Бюджетным кодексом РФ заемные средства.

Основной объем заимствований регионами осуществлялся в валюте Российской Федерации (внутренние заимствования) – 99,87% от всех привлеченных средств, доля региональных заимствований в иностранной валюте составила 0,13%. Республика Башкортостан стала единственным заемщиком, привлекавшим кредиты кредитных организаций в иностранной валюте.

Основная особенность изменения структуры региональных заимствований в 2010 г. – снижение выпуска субъектами РФ ценных бумаг (на 33,84% к объему предыдущего года) при росте банковского кредитования (на 44,43%). Увеличение банковского кредитования связано, прежде всего, со снижением ставок кредитования на рынке и повышением интереса со стороны банковских структур к высоконадежному сектору вложения денежных средств (риск невозврата кредитных средств регионом значительно ниже, чем при кредитовании юридических и физических лиц).

Из заимствований в национальной валюте наиболее популярными среди регионов по-прежнему продолжают оставаться кредиты кредитных организаций (52,8% от общего объема привлеченных заемных средств), в течение 2010 г. 48 субъектов привлекали банковские кредиты.

При своей краткосрочности банковские кредиты имеют явное преимущество в процессе исполнения бюджета – меньшие по сравнению с ценными бумагами сроки от принятия решения о привлечении кредита до получения денег на бюджетный счет. Простота и скорость оформления – явное преимущество банковских кредитов, но при этом они обладают для заемщика повышенным риском перекредитования, их краткосрочность может отрицательно сказаться на возможности последующего рефинансирования долга при ухудшении ситуации на финансовом рынке. В прошлом году банковские кредиты регионами преимущественно брались на покрытие кассовых разрывов в процессе исполнения бюджета.

Далее в порядке убывания по объему привлечения – бюджетные кредиты (28,9% от общего объема привлеченных заемных средств), в

течение года 77 регионов привлекали бюджетные кредиты (для 26 субъектов это единственный источник привлечения дополнительных средств в бюджет).

Формально бюджетные кредиты (основной объем составляют кредиты, выданные Министерством финансов Российской Федерации) являются инструментом оказания экстренной финансовой помощи бюджетам разных уровней. Эта помощь предоставляется преимущественно для финансирования частичного дефицита бюджета и краткосрочных кассовых разрывов, возникающих при исполнении региональных бюджетов. На практике же бюджетные кредиты давно стали дешевым источником привлечения дополнительных средств в региональные бюджеты (в зависимости от цели получения стоимость бюджетного кредита обходилась субъектам РФ от 1/2 ставки рефинансирования и ниже), хотя непрозрачность самой процедуры предоставления бюджетных кредитов не позволяет регионам при исполнении бюджета с высокой точностью планировать их получение как по объему, так и по срокам, поэтому они не могут рассматриваться в качестве надежного источника финансирования дефицитов региональных бюджетов. Кроме того, в последнее время представители Министерства финансов Российской Федерации неоднократно высказывали намерение о возможном отказе в будущем от существующей практики межбюджетного кредитования.

На третьем месте среди источников привлечения заимствований по популярности – ценные бумаги (18,0%), привлекали дополнительные средства в бюджет через выпуск ценных бумаг лишь 19 субъектов.

Ценные бумаги по сравнению с банковскими кредитами – источник привлечения средне- и долгосрочных заемных средств на достаточно дешевых условиях, но при этом перед любым потенциальным эмитентом встают, как минимум, две серьезные проблемы. Первая – длительная процедура регистрации условий эмиссии в Минфине РФ и подготовки документов к публичному размещению (в некоторых случаях срок от принятия решения о размещении ценных бумаг на рынке до проведения размещения может достигать 2,5–4 месяцев). Вторая – одним из основных условий хорошего размещения региональных ценных бумаг на рынке является наличие у эмитента кредитного рейтинга инвестиционной категории не менее чем одного из трех международных рейтинговых агентств большой тройки (Moody's, Fitch Ratings,

Standard & Poor's). При сложившемся сегодня качестве управления финансами для многих регионов это условие является недостижимым.

До сих пор фондовый рынок слабо освоен региональными заемщиками, из года в год на рынке производят заимствования одни и те же эмитенты. По итогам 2010 г. только четыре региона привлекали заемные средства преимущественно с фондового рынка (доля ценных бумаг среди других заемных средств более 50%): г. Москва, Республика Саха (Якутия), г. Санкт-Петербург, Республика Коми. Семь регионов активно использовали ценные бумаги для финансирования дефицита бюджета и погашения долга (более 25% в структуре заимствований): Республика Хакасия, Тверская область, Ярославская область, Волгоградская область, Удмуртская Республика, Республика Карелия, Томская область. Для восьми регионов выпуск ценных бумаг не является значимым инструментом для привлечения в бюджет заемных средств: Краснодарский край, Костромская область, Калужская область, Рязанская область, Нижегородская область, Белгородская область, Республика Калмыкия, Московская область.

В перспективе с окончанием сложившейся практики межбюджетного кредитования функция поддержания ликвидности региональных бюджетов должна перейти к рыночным источникам заимствований (банковским кредитам и ценным бумагам), такая практика принята в подавляющем большинстве финансовых систем ведущих зарубежных стран. В этом случае качество привлекаемых заемных средств напрямую будет зависеть от политики, проводимой конкретными регионами в области управления собственными финансами. В отличие от бюджетных кредитов при привлечении рыночных заимствований основным фактором, определяющим стоимость и саму возможность привлечения заимствований для того или иного эмитента, является текущая кредитоспособность заемщика и его сложившаяся кредитная история. Невыполнение, неполное выполнение обязательств или нарушение сроков исполнения обязательств в дальнейшем могут поставить барьер для последующих заимствований на рынке, что повышает кредитную дисциплину заемщика, в то время как сложившаяся сегодня практика раздачи бюджетных кредитов не исключает пролонгацию и списание долговых обязательств в случае невозможности их своевременного возврата. Бюджетные кредиты как более дешевые заемные средства зачастую получают субъекты, имеющие более низкое качество управ-

ления финансами. Все это не сказывается на повышении финансовой дисциплины и кредитной культуры регионов.

## **ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 83-ФЗ**

**Р. В. Полозов**

*Филиал № 5 ООО «Информационные системы "Криста"»  
в г. Петрозаводске, г. Петрозаводск*

*polozov@krista.ru*

Продолжением бюджетной реформы стало принятие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Законом заданы направления на увеличение эффективности бюджетных расходов, реформирования сферы государственных и муниципальных учреждений и, как следствие, на повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Принятие закона затронуло все уровни бюджетной системы, в том числе и бюджеты городских и сельских поселений. Органами исполнительной власти муниципальных образований проводятся мероприятия по планомерной реализации положений закона. Успех совершенствования муниципального управления во многом зависит от применения в работе современных информационных технологий, в том числе и от качества используемого специализированного программного обеспечения.

Проводимые реформы стали основой для развития программных продуктов НПО «Криста», расширения их функциональности и создания различных решений. Для комплексной автоматизации деятельности органов исполнительной власти муниципальных образований нами было разработано единое решение, применение которого позволяет в значительной степени повысить эффективность проводимых в рамках

реформы мероприятий. В состав решения входят следующие программные продукты:

- АС «Бюджет поселения» – организация и учет исполнения бюджетов поселений. Применение системы направлено на повышение качества управления бюджетным процессом и обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

- АС «Администрация муниципального образования» – учет информации администраций муниципальных образований. Применение системы способствует наращиванию доходной базы за счет автоматизации функции администрирования местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц).

- АС «Управление муниципальным имуществом» – учет операций по управлению муниципальной собственностью. Система позволяет успешно выполнять мероприятия по мобилизации неналоговых доходов.

### **Исполнение бюджетов поселений**

АС «Бюджет поселения» обеспечивает комплексную автоматизацию деятельности финансовых органов городских и сельских поселений и ведение учета всех типов учреждений в соответствии с положениями Федерального закона № 83-ФЗ и действующего бюджетного законодательства.

Учет ведется с применением единого плана счетов, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 декабря 2010 г. № 157н.

В системе поддержаны различные варианты кассового обслуживания исполнения бюджета в органе Федерального казначейства в соответствии с приказом Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н.

Автоматизирован учет операций, осуществляемых финансовыми органами в рамках кассового обслуживания казенных, бюджетных и автономных учреждений.

Основными функциональными возможностями АС «Бюджет поселения» являются:

- Учет операций по планированию и исполнению бюджета.
- Учет бюджетных обязательств.

- Санкционирование расходов казенных, бюджетных и автономных учреждений, осуществляемых с их лицевых счетов, открытых в финансовом органе муниципального образования.

- Учет операций по обеспечению бюджетополучателей наличными денежными средствами.

- Ведение бухгалтерского учета исполнения бюджета.

- Формирование бюджетной отчетности об исполнении бюджета в соответствии с инструкцией, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 191н.

- Формирование бухгалтерской отчетности бюджетных и автономных учреждений.

- Гибкий механизм построения аналитической отчетности.

### **Учет информации администраций муниципальных образований**

АС «Администрация муниципального образования» обеспечивает автоматизацию хозяйственного учета, а также типичных для всех органов местного самоуправления функций: учет обращений граждан, делопроизводство, учет выданных документов, делегированных функций регистрации актов гражданского состояния и паспортно-визовой службы. Применение системы позволяет снизить трудоемкость при обработке большого объема информации и повысить качество предоставляемых бюджетных услуг.

### **Управление муниципальным имуществом**

Автоматизация операций по управлению муниципальной собственностью на базе АС «Управление имуществом» позволяет повысить эффективность мероприятий, проводимых органами местного самоуправления, основными задачами которых являются:

- Упорядочение состава имущества и обеспечение его учета.

- Инвентаризация объектов муниципальной собственности, оформление прав на них.

- Формирование показателей оценки эффективности использования муниципального имущества.

Применение систем, входящих в состав решения, способствует повышению эффективности бюджетных расходов, наращиванию доходной базы бюджетов, улучшению качества предоставления бюджетных услуг.

## ВКЛАД ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ В РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ

Г. П. Почивалова

*Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Анатиты*

*pochivalova@iep.kolasc.net.ru*

В условиях экономического кризиса и ограниченности финансовых ресурсов повышение качества институциональной среды может стать решающим фактором для преодоления депрессии и вывода экономики страны и регионов из кризисного состояния. Многочисленными эконометрическими исследованиями доказано, что именно качество институциональной среды оказывает более существенное влияние на экономический рост, чем качество экономической политики.

Однако несмотря на определенное понимание необходимости институционального развития<sup>1</sup>, роль институциональных факторов очень сильно недооценивается в современной России, поскольку из-за невысокого уровня развития гражданского общества в ходе реформ так и не был сформирован спрос на качественные институты, а институциональная динамика носит обратный характер, выражающийся в том, что институциализируются не нормативные рыночные институты, а стихийно сложившиеся в ходе реформ отношения и формы. Стихийный характер институциональной динамики задает соотношение формальных и неформальных правил и норм, когда формальные нормы, закрепленные в законодательных актах, имеют меньшее значение, чем сложившиеся неформальные.

Как следствие, сложившаяся в таких условиях экономическая система характеризуется преимущественно как административно-командная. Ее основными чертами являются:

- рентоориентированное поведение экономических агентов;
- правовой нигилизм;
- низкий уровень деперсонифицированного доверия в экономике и обществе в противовес господствующему персонифицированному типу доверия;

---

<sup>1</sup> О чем свидетельствует, например, выдвинутая в 2008 г. концепция четырех «и» – институты, инфраструктура, инвестиции, инновации.

– размытое разделение труда, которое результируется в невысоком уровне регламентации процессов управления и замедлении институционального развития.

Институциональная среда, понимаемая, в соответствии с терминологией, предложенной Д. Нортон [1], как иерархическая совокупность надконституционных, конституционных и экономических правил, в которой каждый уровень иерархии определяет содержание нижестоящих правил, создает общую систему координат для функционирования региональных экономик и управления бюджетными ресурсами страны. Анализ надконституционных правил, восходящих на уровень этики, показывает, насколько существующие правила далеки от того, чтобы именоваться рыночными, а изучение конституционных правил приводит к выводу о доминировании исполнительной ветви власти над законодательной и судебной и тяготении российской государственной модели к типу «неконтрактного» государства, обладающего специфическими чертами в формировании доходной и расходной частей бюджета и не создающего стимулов для своевременной и полной уплаты налогов в бюджет.

Сложившиеся в этих институциональных условиях межбюджетные отношения носят несбалансированный, неравновесный характер, что затрудняет реализацию выдвинутого властями принципа бюджетного федерализма и приводит к доминированию кооперативной модели в ущерб рыночной конкурентной модели межбюджетных отношений. Последствием воздействия выявленных институциональных факторов является сжатие налогово-бюджетного пространства регионов и нарастание их дотационности и, как следствие, управленческой зависимости от мероприятий, проводимых федеральным центром и вышестоящими бюджетными уровнями. Новации налогового и бюджетного законодательства после 2000 г. привели, с одной стороны, к излишней централизации средств в федеральном бюджете и возникновению возможностей для оппортунистического поведения бюрократической вертикали управления, а также появлению синдрома МБО – мягких бюджетных ограничений для нижестоящих бюджетов, а с другой – к доминированию вертикальных экономических связей в ущерб горизонтальным, что подрывает региональный воспроизводственный процесс [2].

Ситуация усугубляется действием корпоративного фактора. Структурная перестройка корпоративного сектора регионов после

2000 г. привела к тому, что региональные предприятия превратились в филиалы вертикально интегрированных транснациональных корпораций, для которых так же, как и для бюджетной вертикали, характерными являются сверхцентрализация и перераспределение финансовых ресурсов, но в корпоративных границах, экстерриториальных по отношению к отдельным регионам. Отсутствие необходимого регулирования их деятельности, постоянно осуществляемые в их рамках реструктуризации, а также изменения в конъюнктуре мирового рынка создают риски для наполняемости доходной части региональных бюджетов, а существующий порядок централизации налогов не создает у региональных предприятий стимулов для развития территорий их присутствия [3].

Помимо перечисленных факторов существенное влияние на соотношение формальных и неформальных правил оказывает пространственный фактор, проявляющийся в возникновении так называемых колпаков Броделя – зон вокруг крупных городов и экономических центров, где формальные правила еще как-то соблюдаются, и остальной территории – зоны, где действие формальных правил максимально затруднено либо действуют преимущественно неформальные правила. Именно такая ситуация породила «кущевский синдром» и вызвала широкий общественный резонанс.

Проведение институциональных реформ, направленных на создание институционального базиса для межбюджетных отношений, позволит преодолеть существующий дисбаланс формальных и неформальных правил и приблизиться к реализации конкурентной бюджетной модели и концепции бюджетного федерализма. Простое перераспределение бюджетных прав и полномочий, провозглашенное как ориентир регионального развития, без соответствующих институциональных реформ не принесет желаемых обществом результатов, а лишь завуалирует назревшую необходимость в их проведении.

#### Список литературы

1. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
2. *Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И., Четвериков С., Виньо М.* Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006.

3. Пачина Т. М., Почивалова Г. П. Экстерриториальность капитала сырьевых корпораций: региональный аспект // Проблемы прогнозирования. 2005. № 5(92).

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕТОДА ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ТЕХНОЛОГИЯ, МОНИТОРИНГ, ПРИНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

**Л. И. Розанова**

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск*

*lirozanova@mail.ru*

Использование метода комплексного целевого планирования позволяет сосредоточиться на решении наиболее важных народнохозяйственных проблем, выполнении приоритетных проектов, концентрируя бюджетные средства по приоритетным направлениям развития экономики. Об эффективности данного метода неоднократно заявляли в докладах на проводившихся ранее конференциях по вопросам бюджетной политики регионов. Представитель Правительства РФ В. А. Дедюхин к мерам совершенствования бюджетной политики отнес «внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования», что, по мнению автора, «в корне меняет концепцию управления государственными расходами», полагая при этом, что федеральные и региональные целевые программы (ФЦП и РЦП) могут оказывать локальный эффект, а могут приводить и к радикальным изменениям. Было предложено «оценки целесообразности государственных расходов при реализации целевых программ получать с помощью индикаторов экономичности, продуктивности и результативности» [1]. Также подчеркивалось, что «сама идея национальных проектов заключается в том, чтобы сделать их катализаторами активизации работы по решению наиболее серьезных, насущных проблем, которые стоят сегодня перед государством... чтобы активизировать работу, в первую очередь, на местах, в регионах, в муниципалитетах» [2].

Обращая внимание на ход реализации приоритетных национальных проектов (ПНП), следует отметить, что без решения проблем, на которые они нацелены, сложно прогнозировать дальнейшее социаль-

но-экономическое развитие страны, регионов в положительной динамике. Несмотря на то что контроль бюджетных расходов ведется строгий, предусматривается довольно широкий спектр контрольных мероприятий по наиболее важным направлениям и местам расходования средств при осуществлении ПНП (к примеру, в Волгоградской области, как отметила С. А. Дерезина, разработано более 20 программ по контролю реализации ПНП), нарушения все-таки присутствуют. Довольно часто они вызывают негативные последствия вместо ожидаемых положительных результатов.

Если обратиться к технологии разработки ПНП, то чаще всего формальности соблюдаются и в паспортах ФЦП или РЦП бывают четко прописаны и мероприятия программы, и исполнители, и источники средств. Однако эффективность реализации многих целевых программ нередко оказывается существенно ниже предполагаемых на стадии разработки конечных индикаторов и показателей. Причины кроются не только в наличии или отсутствии контроля, но в большей степени – в своевременности принятия управленческих решений в ходе мониторинга реализации программ с целью корректировки действий исполнителей. Ведь именно по результатам мониторинга можно судить о формальности в постановке плановых заданий, несоответствии потенциала исполнителей поставленным задачам, недоработках в документообороте и прочих отклонениях. Поэтому отсутствие адекватных ситуаций управленческих решений по устранению возникающих препятствий ведет к развитию негативных процессов и срывам реализации многих мероприятий, изначально предусмотренных программами.

Так, анализируя эффективность одного из направлений ПНП «Развитие АПК» – развитие малых форм хозяйствования, можно убедиться как в необоснованности многих претензий к оформлению документов личными подсобными хозяйствами, предъявляемыми Министерством сельского, рыбного хозяйства и экологии Республики Карелия, так и в расхождении интересов исполнителей программы, какими, кроме названного министерства, являются, прежде всего, и хозяйствующие субъекты аграрно-промышленного комплекса республики. На начальном этапе важным было определить, какие хозяйства могут освоить выделяемые бюджетные средства и льготные кредиты с субсидированной ставкой процента. Да и владельцы хозяйств, желающие участвовать в проекте, считали свои выгоды. Большинство хо-

зяйств воспользовались возможностью кредитования в рамках данной программы. Безусловно, они составляли бизнес-планы и рассчитывали свою доходность. Однако в условиях кризиса не столько объемы кредита, сколько снижение дохода послужили причиной образования проблемных кредитов. Нельзя было просчитать риски, связанные с природными катаклизмами. Засушливое лето 2010 г. изменило планы: сбор зерновых в России резко сократился, что и послужило причиной удорожания кормов. Как следствие, изменились условия осуществления инвестиционных проектов, их эффективность. Поэтому своевременные субсидии и дотации могли бы поддержать хозяйственную деятельность ЛПХ хотя бы на уровне нулевой прибыльности, т. е. окупаемости затрат.

Также следует отметить, что не было учтено изменение порядка оформления выписок из похозяйственных книг и работники сельских муниципалитетов не смогли выдать справки нужного образца для получения субсидий по кредитам и дотаций на произведенную продукцию. В некоторых муниципалитетах еще не был налажен учет сведений по личным подсобным хозяйствам, хотя, согласно Федеральному закону «О личном подсобном хозяйстве» от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ, учет личных подсобных хозяйств осуществляется органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов. Также законодательно определен перечень сведений о личном подсобном хозяйстве, которые должны содержаться в похозяйственной книге. Однако принятие поправок к названному закону совпало по времени с реализацией ПНП, и муниципалитеты не были готовы к предоставлению данных.

Таким образом, в условиях повышения стоимости кормов, энергетических ресурсов и невозможности получения компенсаций от государства ведение сельского хозяйства малыми формами становится невыгодным, поскольку рост цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию за годы реализации ПНП «Развитие АПК» был не столь значительным, как рост издержек. Сельское хозяйство без государственной поддержки всегда отвечало на такие вызовы одним приемом – резким сокращением производства. На практике вместо упрощения процедуры получения субсидий в рамках программы получилось все наоборот. Только одному сельскохозяйственному потребительскому кооперативу удалось (и то только после вмешательства прокуратуры) получить дотации на произведенную продукцию благо-

даря тому, что кооператив взял на себя оформление всех документов и согласований, а затем, получив государственные деньги, выдал их своим пайщикам по их личным счетам, отражающим объемы реализованной каждым пайщиком через кооператив продукции. Но в дальнейшем пайщикам было отказано в оформлении документов через кооператив, чиновники потребовали, чтобы отчитывалось каждое хозяйство самостоятельно, что ведет к еще большим издержкам. Между тем программой предусматривалось создание сельскохозяйственных потребительских кооперативов и стимулирование активизации кооперативного движения. В поставленных задачах красной нитью через все намеченные мероприятия проходило словосочетание «создание условий»: для производства конкурентоспособной продукции, для сохранения и воспроизводства используемых сельхозтоваропроизводителями природных ресурсов, для повышения престижности сельскохозяйственного труда и привлекательности сельского образа жизни и т. д. К ожидаемым конечным результатам были отнесены не только количественные, но и качественные показатели, включая увеличение доходности сельхозтоваропроизводителей, привлечение инвесторов в АПК Республики Карелия. Однако условия реализации инвестиционных проектов из-за разногласий исполнителей не сделали привлекательными вложения капитала в сельскохозяйственную деятельность. Таким образом, эффективность бюджетных инвестиций в различные национальные и региональные приоритетные проекты может повышаться только при соблюдении баланса интересов участников и внесении своевременных поправок в ходе их реализации. Для этого, в первую очередь, должны быть согласованы действия правительства, банков, заемщиков.

#### Список литературы

1. *Дедюхин В. А.* Роль программно-целевого управления на современном этапе развития России // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов // Труды 8-й научно-практ. конф. (16–18 июня 2008 г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. С. 46–49.

2. *Деребизова С. А.* Приоритетные национальные проекты и контроль за их реализацией // Труды 8-й научно-практ. конф. (16–18 июня 2008 г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. С. 52.

## **К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ<sup>1</sup>**

**С. П. Сазонов, В. Е. Иванов**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

*sazonovsp@mail.ru*

*Волгоградский государственный технический университет, г. Волгоград*

Изменения, которые происходят в России в последние годы, сделали актуальной проблему укрепления государственности и повышения эффективности и результативности государственной службы.

Основой региональной политики в нашей стране является обеспечение сбалансированности социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Все это предусматривает, с одной стороны, стирание различий в уровне экономического развития краев, областей и муниципальных районов Российской Федерации, а с другой стороны, создание относительно равных возможностей для населения страны в реализации своих социальных и экономических прав и удовлетворения потребностей, независимо от места проживания.

Для достижения этих целей применение инструментов региональной политики должно быть сконцентрировано на организации согласованных действий федеральных органов государственной власти, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию максимально благоприятных условий для развития экономики регионов Российской Федерации и муниципальных образований, прежде всего, путем доступности бюджетных услуг и повышения качества жизни населения.

Эффективность регулирования процесса социально-экономического развития регионов находится в прямой зависимости от рационального и эффективного использования финансовых ресурсов. Осно-

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

вой финансовых ресурсов территорий являются бюджеты всех уровней и их бюджетные расходы.

В современных условиях необходимо устранить чрезмерное административное давление на экономику, которое стало одним из главных тормозов развития, и за счет реструктуризации функций и изменения системы финансового обеспечения создать мотивацию эффективной деятельности ведомств и отдельных государственных чиновников, обеспечить конкурентные условия для привлечения на государственную службу лучших кадров, при этом повысить их ответственность перед обществом. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, в федеральных государственных органах власти в 2009 г. трудилось 878 тыс. чел. В предыдущем году численность работников была на 2,7% меньше и составляла 858,7 тыс. чел.

В интервью (Ведомости. 2010. 11 янв.) Алексей Кожевников, помощник руководителя ФАС России, член рабочей группы при правительственной комиссии по вопросам оптимизации структуры и функций федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также подведомственных им федеральных служб, федеральных агентств и иных организаций, сказал, что основная цель работы комиссии – выработать предложения по радикальной реформе ведомственных функций в рамках борьбы с коррупцией.

До сих пор в истории России практически не удавалось провести ни одной удачной административной реформы, хотя попытки предпринимались неоднократно. Главная сложность состоит в том, что фактически чиновничьему аппарату на основании политической воли руководителей страны приходится реформировать себя изнутри. Обычно и воли не хватало, и нежелание чиновников оказывалось сильнее реформаторских планов. Именно поэтому административная реформа – политическая, а не экономическая или организационная. Причем простым арифметическим сокращением чиновников здесь явно не обойтись. Необходимо кардинально улучшить качество работы всех институтов государства, сделать труд госчиновников высокооплачиваемым, но при этом лишить его системной коррупционной составляющей – неписанного права конвертировать полномочия в свои привилегии. Административная реформа в России – это как бы перезагрузка государства, превращение чиновников в эффективных менед-

жеров, оказывающих услуги населению и бизнесу по четким и прозрачным правилам.

Административная реформа, таким образом, становится ключевой мерой инициированного и подписанного президентом Дмитрием Медведевым национального антикоррупционного плана. Для ее успеха необходимо устранить дублирование полномочий и функций ведомств, законодательно определить перечень платных услуг, которые ведомства обязаны оказывать населению, категорически запретив брать с граждан и организаций деньги за все прочие услуги, приучить министерства и ведомства отчитываться перед населением по конкретным критериям и получать деньги под конкретное целевое планирование.

«В новых условиях развития государственных структур исполнение служащим должностных полномочий предполагает высокий уровень профессиональной компетентности соответствующих работников и их способность преобразовывать свои знания и опыт в средства решения комплексных производственных задач с гарантированной успешностью. От профессиональной компетентности государственных гражданских служащих в конечном итоге зависят отношение рядовых граждан страны к власти и поступательный характер развития ее экономики. Эта компетентность складывается как из качества выполнения должностных обязанностей, так и включает характеристики личности и особенности ее социального поведения. В совокупности это составляет потенциал профессионально-личностного развития работника, который может быть изучен, сформирован и развит».

#### Список литературы

1. *Черникова Т. В.* Профессиональная компетентность государственных служащих: оценка и развитие: практико-ориентированная монография / В. В. Малышева, Л. И. Салыхова, Т. В. Черникова; Под ред. Т. В. Черниковой. М.: Глобус, 2009. 272 с. (Административная работа). С. 168–169.

---

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ<sup>1</sup>**

**С. П. Сазонов, А. В. Лукьянова**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

*sazonovsp@mail.ru*

*Центр финансового и бюджетного развития  
ФГОУ ДПО «Государственная академия инноваций», г. Москва*

*avlukyanova@yandex.ru*

Обеспечение стабильного уровня социально-экономического развития Российской Федерации и отдельных ее регионов служит ключевой задачей, без решения которой немислимо достижение инновационного развития экономики. К числу основных направлений, с помощью которых можно решить эту задачу, относятся развитие налогового федерализма и системы межбюджетных отношений. В комплексе мер по совершенствованию федеративных отношений в сфере налогов ведущую роль играют вопросы укрепления бюджетной самостоятельности и налогового потенциала субъектов РФ, что предполагает формирование эффективной модели налогового федерализма, отвечающей интересам органов власти всех уровней.

Тенденции и противоречия в развитии налогового федерализма, происходящие в России, требуют всестороннего исследования проблем организации налоговой системы с учетом особенностей федеративного типа государственного устройства РФ и выработки приоритетных направлений повышения доходной базы, ведущей к самообеспеченности регионов.

Построение федеративного государства с предоставлением максимальной самостоятельности региональным органам власти и органам местного самоуправления в решении социально-экономических

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

задач на подведомственной им территории требует создания адекватной трехуровневой системы налогов, отвечающей и общегосударственным интересам, и интересам территорий.

С учетом изложенных общих и специальных принципов налогового федерализма, а также опыта построения налоговых систем ряда зарубежных государств, предлагается новая структура разграничения налоговых источников доходов и полномочий между звеньями бюджетной системы страны, которая, на наш взгляд, служит важным этапом развития полноценной и эффективной модели налогового федерализма в России, позволяющей сбалансировать фискальные интересы органов власти разных уровней и обеспечить финансовую самостоятельность регионов и муниципалитетов.

Наряду с этим, действующая система регионального межбюджетного регулирования не содержит существенных рычагов повышения налогового потенциала регионов и муниципальных образований. Имеющийся механизм выравнивания бюджетной обеспеченности не стимулирует органы местного самоуправления к развитию экономики, увеличению налогового потенциала и росту налоговых доходов на территории. И, как известно, с ростом бюджетной обеспеченности за счет собственной доходной базы пропорционально сокращается финансовая помощь из вышестоящего бюджета. Здесь просматривается явное противоречие, заложенное в существующей системе межбюджетного регулирования.

Вместе с тем происходящие в России коренные социально-экономические преобразования требуют всестороннего исследования проблем построения налоговой системы с учетом особенностей федеративного типа государственного устройства РФ и выработки приоритетных направлений повышения налоговой самообеспеченности регионов и муниципалитетов.

С целью повышения эффективности существующей модели налогового федерализма, позволяющей повысить налоговый потенциал территорий (муниципальных образований) и сформировать децентрализованную налоговую систему страны, предлагается рассмотреть комплекс параметров определения эффективности функционирования сложившейся в России модели налогового федерализма, позволяющий получить комплексное представление о налоговой децентрализации, повысить обоснованность и точность оценки обеспеченности звеньев бюджетной системы федеративного государства собственными нало-

говыми источниками доходов и на этой основе выработать долгосрочный курс по развитию федеративных отношений в сфере налогов и других доходных источников бюджетов всех уровней. Кроме того, необходимо обосновать комплекс научно-практических рекомендаций, направленных на укрепление налогового потенциала территорий (муниципальных образований), реализация которого будет способствовать повышению доходной базы региональных и местных бюджетов.

## **НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ В ДОХОДАХ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Н. В. Салина**

*Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург  
natalia.salina@gmail.com*

С теоретической точки зрения ни передача местным органам власти полномочий по регулированию налога на прибыль, ни закрепление за местными бюджетами его поступлений не представляются рациональными. Это обусловлено высокой мобильностью налоговой базы, условностью привязки прибыли организации к определенной территории, сокращением сумм налога в кризисные периоды в экономике.

В 2000–2004 гг. налог на прибыль обеспечивал порядка 10–17% доходов свода местных бюджетов, что было связано с предусмотренным федеральным законодательством обязательным зачислением его части в местные бюджеты. После отмены данного положения с 2005 г. передача налога на прибыль в местные бюджеты была сохранена лишь в отдельных субъектах Федерации (для повышения заинтересованности местных органов власти в развитии территории и сокращении встречных финансовых потоков). Сокращение поступлений подоходных налогов в 2008–2009 гг. стимулировало дальнейшую замену для местных бюджетов зачисления части налога на прибыль увеличением безвозмездных перечислений.

На основе анализа обобщенной информации о структуре доходов местных бюджетов в 2007–2010 гг., по данным Казначейства России (сводные данные по местным бюджетам в рамках субъекта Федера-

ции) и Федеральной службы государственной статистики, были сделаны следующие выводы:

– в 2007 г. налог на прибыль был передан местным бюджетам в 21 субъекте Федерации. Из них в Тюменской области доля налога в доходах свода местных бюджетов составляла 28%, в Красноярском крае – 14%, в Ненецком автономном округе – 12%; в 14 регионах эта доля не превышала 5%. Если рассматривать отдельные муниципалитеты, наиболее значимую роль данный источник играл в бюджетах г. Норильска, г. Тюмени и г. Новотроицка (60%, 30% и 20% доходов соответственно);

– распределение налога на прибыль между региональным и местными бюджетами в 2007–2010 гг. в большинстве субъектов Федерации отличалось стабильностью. В Магаданской области в местные бюджеты зачислялась половина поступлений по налогу в консолидированный бюджет субъекта Федерации, в Красноярском и Камчатском краях эта доля составила около 20%. Единственным регионом, в котором данный показатель сокращался, стала Тюменская область – в 2007–2008 гг. в бюджеты муниципалитетов была передана четверть налога, собранного на территории субъекта Федерации, в 2009 г. – порядка 3%;

– в 2008–2009 гг. в большинстве субъектов Федерации произошло снижение поступлений по налогу на прибыль. В абсолютном выражении суммы налога в 2009 г. не сократились по сравнению с 2007 г. лишь в Магаданской области и Республике Адыгея;

– в субъектах Федерации, передававших местным бюджетам часть налога на прибыль, в 2008–2009 гг. происходит увеличение безвозмездных перечислений местным бюджетам как компенсация сокращения налоговых поступлений. Сокращение подоходных налогов происходило более выражено, чем изменение величины расходов и доходов местных бюджетов. Следствием этого явилось сокращение относительной значимости налога на прибыль для местных бюджетов и увеличение доли финансовых трансфертов. Самой яркой иллюстрацией является Тюменская область, в которой в 2009 г. доля рассматриваемого налога в доходах местных бюджетов сократилась на 24 процентных пункта, рост безвозмездных перечислений составил 26 процентных пункта (следует отметить, что подобное сокращение связано не только с абсолютным сокращением налога на прибыль, поступившего в консолидированный бюджет Тюменской области, но и с изме-

нениями пропорции в его распределении в местные бюджеты. С 2010 г. передача данного налога муниципалитетам полностью заменена трансфертами);

– в 2010 г. поступления по налогу на прибыль в абсолютном выражении приблизились к показателю 2007 г. Однако часть налога зачислялась в местные бюджеты уже лишь в 10 субъектах Федерации. В Красноярском крае доля этого налога в сводных доходах муниципалитетов сравнялась с докризисной (14%), в Магаданской области она составила 8% (рост по сравнению с 2007 г. на 3 процентных пункта), в остальных 8 субъектах – 1–3%. В бюджете г. Норильска доля налога сократилась до 40%, в бюджет городов Тюмень и Новотроицк в 2010 г. налог на прибыль не передавался.

Таким образом, в связи с значительным сокращением поступлений по налогу на прибыль, вызвавшим необходимость у властей субъектов Федерации увеличить безвозмездные перечисления местным бюджетам, за 2008–2010 гг. количество регионов, которые передавали налог на прибыль местным бюджетам, сократилось с 21 до 10. В кризисный период был наглядно представлен важнейший недостаток подоходного налога с юридических лиц для местных бюджетов – нестабильность поступлений в периоды экономического спада

Одновременно с этим за рассматриваемый период динамика налогов с малого бизнеса, зачисляемых в местные бюджеты, была иной.

За 2008–2009 гг. произошло определенное сокращение поступлений от организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения и уплачивающих единый сельскохозяйственный налог. Однако оно было не столь существенным для муниципалитетов, что объясняется как относительной незначительностью (по сравнению с налогом на прибыль) этого сокращения в абсолютном выражении, так и низкой ролью данных налогов (совокупно они обеспечивали менее 1% доходов свода местных бюджетов).

Поступления по единому налогу на вмененный доход значимо не сократились, а его доля в своде местных бюджетов даже возросла с 0,05% в 2007 г. до почти 2,5% доходов в 2010 г. Это связано с тем, что сумма уплачиваемого налога не зависит от реальной прибыли и менее подвержена колебаниям вследствие изменения экономической конъюнктуры.

На фоне отказа от передачи части налога на прибыль в местные бюджеты, произошедшего в большинстве субъектов Федерации, еди-

ный налог на вмененный доход может стать важным для муниципалитетов налогом на финансовый результат юридических лиц и существенным источником доходов местных бюджетов – в случае изменения порядка его взимания, в частности, повышения базовой доходности, облагаемой налогом, на федеральном уровне или предоставления соответствующих полномочий местным органам власти.

## **К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТОВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ**

**Т. В. Сачук**

*Карельский филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
г. Петрозаводск*

*sachuk\_ptz@mail.ru*

Анализ формирования и исполнения бюджетов сельских поселений Карелии на протяжении последних ряда лет показывает, что трудности, с которыми столкнулись сельские поселения при формировании и исполнении своих бюджетов в начале муниципальной реформы, не только не снизились, но и нарастают, что подтверждает предположение о глубинных проблемах бюджетной политики страны, а также допущенных ошибках при проведении реформы местного самоуправления.

Выделим основные проблемы, с которыми сталкиваются сельские поселения при формировании и исполнении своих бюджетов:

1. Чрезвычайно мало собственных налоговых доходов и перспектив их увеличения у большинства сельских поселений нет, поскольку активизации экономической деятельности в сельских поселениях не происходит. В условиях оттока населения трудоспособного возраста, прекращения или сокращения деятельности существующих предприятий и индивидуальной занятости населения, а также закрытия, например, сельскохозяйственных предприятий, являющихся непрофильными активами крупных карельских градообразующих комбинатов, налоговые поступления будут сокращаться.

2. Неналоговые доходы, на рост которых в первые годы муниципальной реформы делали ставку, у большинства сельских поселений остаются стабильно небольшими, и тенденции к их увеличению нет. У сельских поселений просто не хватает средств, чтобы подготовить помещение к приватизации или сдать в аренду, кроме того, на имущество сельских поселений нет спроса. Причины разные: удаленность и неперспективность социально-экономического развития населенного пункта, низкое качество и плохие потребительские характеристики объекта приватизации и т. д. Даже при условии, что цена продажи только покрывает расходы администрации местного поселения на подготовку объекта к приватизации, желающих купить объект нет.

3. Также не оправдалась надежда на увеличение собственных доходов сельских поселений от использования земельных и иных ресурсов. С одной стороны, в Карелии не так много земли, на которую есть спрос для ведения сельского хозяйства (мы не Черноземье) или с целью, например, строительства крупных производственных и иных объектов, что связано с низкой деловой активностью сейчас и незначительными перспективами роста в будущем. Строительство объектов гостеприимства и активное развитие экологического, сельского, этнографического видов туризма в условиях Севера и Крайнего Севера подтверждает наше предположение о предпочтительности строительства небольших гостевых домов или, что бывает чаще, жилого дома для семьи местных жителей, в котором предусмотрены комнаты для приема гостей-туристов. Но стартовая цена по конкурсу на участок земли для личного строительства жилого дома составляет 300 тыс. руб. и более. Для местных сельских жителей цена неподъемная, а сторонних покупателей такой вид бизнес-деятельности в Карелии (за исключением, может быть, приладожских территорий) не привлекает.

4. На сельские поселения, фактически путем умолчания, переложили расходы, связанные с территориальным планированием. Совсем бедные сельские поселения махнули рукой и даже не пытаются разрабатывать схемы территориального планирования и другие документы, а поселения, которые чуть побогаче и кто понимает, что без этих документов дальнейшее социально-экономическое развитие территории невозможно, пытаются найти на эти цели деньги. Но даже для относительно богатых сельских поселений цена вопроса остается неподъемной и порой доходит до всей суммы доходов годового бюджета сельского поселения. Целевые финансовые средства на разработку доку-

ментов территориального планирования выделены единицам сельских поселений Карелии.

5. Проблемой остается низкая квалификация или недостаточное количество сотрудников местных администраций. Анализ показал, что количество сотрудников администраций сельских поселений явно недостаточно для выполнения всех возложенных полномочий, даже если значительную часть своих полномочий сельское поселение передает району [1]. Не найти специалиста на месте, который бы квалифицированно выполнял функциональные обязанности за двух-трех сотрудников. И делением одной ставки на нескольких человек (муниципальный юрист при заработной плате 5–6 тыс. руб. в месяц) задача также не решается.

Приходится признать, что в пореформенный период сложился очень небольшой круг сельских поселений, имеющих перспективы устойчивого развития (по нашим оценкам, не более 10% сельских поселений Карелии), еще порядка 15–20% сельских поселений при определенных благоприятных условиях могут достичь относительно успешного развития, и более 70% сельских поселений будут иметь в дальнейшем только ухудшение социально-экономического положения. В этих условиях необходима реализация комплекса мер как на федеральном, так и на региональном уровне:

1. Необходимы значительные коррективы федеральной и региональной налоговой и бюджетной политики с целью увеличения налоговых доходов местных бюджетов и действительного формирования финансовых основ развития местного самоуправления.

2. В Республике Карелия необходимо изменить региональную экономическую и социальную политику. Республика состоит из муниципальных образований и дальше делать вид, что регион не должен решать социально-экономические проблемы муниципальных образований, в том числе и сельских, невозможно. Нужна региональная антикризисная программа выживания и сохранения сельских поселений. Будет ли решению данного вопроса способствовать прекращение деятельности Государственного комитета по вопросам развития местного самоуправления РК? Оставить на региональном уровне исполнительной власти только функции контроля и надзора – это смириться с падением качества жизни и оттоком жителей из сельских поселений и согласиться с изменением структуры расселения.

3. Необходимо фактически освободить сельские поселения от исполнения не свойственных им полномочий, что высвободит время сотрудников администраций и ресурсы на решение вопросов социально-экономического развития сельских поселений.

4. Необходимо предусмотреть финансирование программ повышения квалификации муниципальных служащих по вопросам привлечения внебюджетных средств, активизации сотрудничества с НКО, развитию частно-муниципального партнерства.

5. Необходимо развивать межведомственное и межуровневое сотрудничество при решении вопросов социально-экономического развития сельских поселений, а также способствовать межтерриториальному сотрудничеству сельских поселений для решения схожих вопросов жизнедеятельности.

6. Следует всемерно поддерживать развитие деловой активности и самозанятости населения в сельских поселениях, для чего необходимо организовать обучение и пропаганду производственной, сельскохозяйственной и иных форм кооперации.

7. Вопрос слияния и укрупнения ряда сельских поселений с целью сокращения расходов управления нуждается в серьезном анализе и на первом этапе потребует значительных дополнительных финансовых затрат и учета мнения местного населения.

#### Список литературы

1. *Богданов В. Е., Изотова Т. Н., Сачук Т. В.* Формирование организационных структур и выбор критериев для обоснования штатной численности аппаратов органов местного самоуправления в Республике Карелия // Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований: Сб. науч. ст. по материалам межрегиональной научно-практич. конф. / Карельский научный центр РАН. Петрозаводск, 2011. С. 84–94.

## УПРАВЛЕНИЕ КРИЗИСНЫМ БЮДЖЕТОМ

**В. А. Свищева**

*Поволжский институт им. П. А. Столыпина – филиал Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
г. Саратов  
aoreg@mail.ru*

Мировой финансовый кризис 2008–2010 гг. поставил перед органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления новые задачи, в том числе:

- управление кризисным бюджетом;
- разработка и внедрение системы бюджетного риск-менеджмента;
- управление бюджетным дефицитом и государственным долгом субъекта РФ (муниципальным долгом);
- выявление возможных финансовых резервов и управление ими;
- поиск путей и способов экономии и оптимизации бюджетных расходов;
- выявление неиспользованных возможностей расширения доходной базы региональных и местных бюджетов.

Таким образом, и в теоретическом и в практическом аспекте особую актуальность приобрела проблема построения эффективной системы управления кризисным бюджетом, которая позволяет минимизировать негативные последствия кризисных явлений различной природы, влияющих на территориальное развитие, путем использования специальных бюджетных технологий.

Для развития понятийного аппарата финансовой науки можно сформулировать следующее определение. Кризисный бюджет – это бюджет публично-правового образования, формируемый и исполняемый в период кризисной ситуации в особом режиме оптимизации в силу невозможности сохранить сложившиеся бюджетные пропорции докризисного уровня.

Наряду со статистическими данными, характеризующими экономическую и финансовую территориальную стагнацию, признаками кризисного бюджета являются:

- резкое падение налоговых и неналоговых доходов бюджета (отдельных их видов) относительно показателей докризисного периода;

- значительное увеличение размера бюджетного дефицита и количества кассовых разрывов;
- невозможность сохранить уровень докризисного финансирования отдельных видов расходов;
- появление в значительном объеме специфичных особых расходов на реализацию антикризисных мер;
- задержка финансирования бюджетополучателей или в некоторых случаях полное его прекращение.

Таким образом, общими внешними условиями формирования и исполнения кризисного бюджета являются существенное сокращение финансовых возможностей и одновременное значительное увеличение финансовых потребностей территории в силу необходимости реализовывать мероприятия антикризисного характера. Особые трудности при управлении кризисным бюджетом возникают ввиду наличия следующих требований:

- полное и своевременное выполнение социальных обязательств системы социальной защиты и социального обеспечения населения;
- полное и своевременное выполнение обязательств по выплате заработной платы и денежного довольствия в бюджетной сфере;
- недопущение роста просроченной кредиторской задолженности по долговым и бюджетным обязательствам.

Безусловно, в условиях кризиса особое значение приобретают такие направления региональной и муниципальной политики, как повышение эффективности бюджетных расходов, внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, борьба с коррупцией, совершенствование финансового контроля, развитие регионального и муниципального заказов, развитие налогового потенциала. Меры, реализуемые в рамках данных направлений, носят не только антикризисный характер, но и являются обязательным условием долгосрочного стратегического территориального развития. Однако управление кризисным бюджетом предполагает отход от сложившейся практики осуществления бюджетного процесса. Представляется, что в условиях кризиса должны действовать четкие специальные алгоритмы принятия управленческих решений о формировании бюджетных доходов и расходов.

Федеральный уровень власти предлагает особые механизмы управления кризисным бюджетом территорий, в том числе [1]:

---

– установление особенностей организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях в условиях экономического кризиса;

– корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;

– создание системы адаптации доходной части бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов к сложившейся экономической ситуации;

– взаимодействие в рамках антикризисных комиссий с крупнейшими налогоплательщиками, расположенными на территориях соответствующих субъектов РФ и муниципальных образований, для обеспечения своевременного и полного выполнения ими налоговых обязательств;

– корректировка расходов, адекватная экономической ситуации;

– обеспечение жесткого режима экономного и рационального использования бюджетных средств, направленных на оказание социально значимых государственных и муниципальных услуг, включая установление для бюджетных учреждений нормативов потребления топливно-энергетических и других материальных ресурсов;

– формирование фондов финансовых резервов органами государственной власти субъектов РФ;

– создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ;

– уточнение правового положения временной финансовой администрации.

Представляется, что кризисный бюджет должен строиться на основе системы приоритетности бюджетных расходов. Безусловно, все расходы бюджета по-своему необходимы и важны, поэтому такая система достаточно условна и может применяться именно в период кризиса, когда приходится делать выбор. Ранжирование по приоритетности может отражаться в реестре расходных обязательств публично-правового образования и утверждаться законодательным (представительным) органом. Внедрение практики ранжирования расходов по приоритетности будет, на наш взгляд, способствовать не только преодолению кризиса, но и повышению качества управления бюджетом в целом.

## Список литературы

1. Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г.: Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 г. № 1123-р.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

**Н. А. Сердюкова, Н. В. Сердюкова**

*Государственный университет Министерства финансов  
Российской Федерации, г. Москва*

*nsns25@eandex.ru*

Бюджетная система Российской Федерации состоит из трех взаимосвязанных уровней: федерального, регионального и местного. Системные свойства бюджетной системы отражены в консолидированном бюджете\*. 30 июня 2010 г. была принята «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р. В ней были отмечены основные системные недостатки и проблемы в сфере управления общественными финансами РФ, не устраненные и в настоящее время. Анализ показывает, что узловыми проблемами являются:

– отсутствие общей методологии определения взаимосвязи между стратегическим планированием и бюджетным планированием, включающей формализацию этой взаимосвязи, откуда вытекают неувязки

---

\* Консолидированный бюджет РФ – это свод федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ без учета бюджетов государственных внебюджетных фондов ГВБФ и межбюджетных трансфертов, отражает результаты разработки и реализации бюджетно-финансовой политики в регионе, условия сбалансированности доходов и расходов в целом по субъекту Федерации.

между планированием программных и непрограммных расходов, как следствие – слабость государственного финансового контроля;

– отсутствие общей методологии определения критериев и показателей системной эффективности бюджетных расходов по уровням бюджетной системы и критериев и показателей эффективности расходов консолидированного бюджета, включающей их полную формализацию, что и приводит к отсутствию мотивации региональных и муниципальных органов власти к повышению эффективности бюджетных расходов и сохранению условий и стимулов для необоснованного увеличения бюджетных расходов, и, как следствие, сохранению нефинансируемых бюджетных мандатов. Кроме того, без формализации критериев и показателей эффективности расходов консолидированного бюджета переход, например, к электронным бюджетам и использование современных информационных и компьютерных технологий будут сопровождаться рисками.

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации предприняты некоторые шаги по решению указанных проблем [1]: ближайшие планы на 2011 г. включают обеспечение сбалансированного регионального развития, при этом выделяются цели:

– региональная политика и федеративные отношения, социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона, развитие Северо-Кавказского федерального округа, создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации;

– эффективное государство, при этом выделяется: управление федеральным имуществом, управление государственными финансами и государственным долгом, развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра, внешнеполитическая деятельность, юстиция.

С точки зрения системного подхода и моделирования цель муниципального бюджета – обеспечение условий для снятия ограничений в эффективной реализации социально-экономического потенциала региона, цель регионального бюджета – обеспечение условий для снятия ограничений в эффективной реализации социально-экономического потенциала Федерации, цель федерального бюджета – обеспечение необходимого эффективного социально-экономического уровня развития страны в жестких условиях конкуренции мировой социально-экономи-

ческой системы, поскольку недофинансирование на нижнем уровне бюджетной системы с неизбежностью приводит к неэффективности бюджетной системы более высокого уровня.

При переходе к эффективной бюджетной политике, одним из принципов которой является бюджетирование, ориентированное на результат, определяющими являются критерии эффективности реализации закона о федеральном бюджете, которые могут изменяться в зависимости от внутренних и внешних социально-экономических условий, то есть являться динамическими.

В случае стабильных внутренних и внешних социально-экономических условий это рост ограничений показателей, характеризующих внутренние социально-экономические условия, и рост ограничений показателей, характеризующих внешние социально-экономические условия страны. Необходимость роста ограничений показателей связана с тем, что планирование и прогнозирование – неотъемлемый элемент экономики любого типа.

При нестабильных внутренних и стабильных внешних социально-экономических условиях это сохранение допустимого уровня ограничений показателей, характеризующих внутренние социально-экономические условия и рост ограничений показателей, характеризующих внешние социально-экономические условия страны.

В случае стабильных внутренних и нестабильных внешних социально-экономических условий это рост ограничений показателей, характеризующих внутренние социально-экономические условия, и сохранение допустимого уровня ограничений показателей, характеризующих внешние социально-экономические условия страны.

При нестабильных внутренних и внешних социально-экономических условиях это сохранение допустимого уровня ограничений показателей, характеризующих внутренние социально-экономические условия страны, и сохранение допустимого уровня ограничений показателей, характеризующих внешние социально-экономические условия страны.

Методологию выбора критериев и соответствующих им показателей эффективности, инструментарий анализа их выбора, как известно, предлагает финансовый менеджмент, который можно охарактеризовать как часть исследования операций в области финансов. Поэтому для совершенствования методологии бюджетной политики необходимо выделение и развитие нового направления – государственного финансо-

вого менеджмента, прогнозирования и эконометрики. Именно в рамках этого направления, по сути, должны осуществляться переход к программному бюджету, построение бюджетной классификации, связывающей программную и непрограммную части бюджета, а также реализация Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ.

#### Список литературы

1. Бусарова А. В. Аналитическое распределение бюджетных ассигнований по проектам государственных программ Российской Федерации // Материалы совещания с главными распорядителями средств федерального бюджета по вопросам подготовки проекта федерального бюджета на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг., 28 июля 2011 г.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

## ГОСЗАКАЗ. ПРОБЛЕМЫ, ПОДНИМАЕМЫЕ КОНТРОЛЕРАМИ

**М. М. Сibaгатуллина**

*Контрольно-счетная палата Республики Башкортостан, г. Уфа*

*[www.ksp.ru](http://www.ksp.ru)*

Ключевая задача, которую решают все уровни власти, это повышение качества жизни населения, которая является основной целью экономического развития страны. Одним из самых важных направлений для достижения этой задачи является контроль над эффективностью расходования бюджетных средств.

Все больше контрольные органы сталкиваются с нарушениями в использовании бюджетных средств государственными заказчиками. Хотелось бы описать проблемы, которые приводят к этим нарушениям.

Финансовыми органами осуществляется предварительный контроль при оплате бюджетными учреждениями денежных обязательств, вытекающих из государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ (оказание услуг). Согласно ст. 267 Бюджетного кодекса Российской Федерации и соответствующих законов субъектов Рос-

сийской Федерации «О бюджетном процессе», органами казначейского исполнения бюджета осуществляется контроль:

– за не превышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Республики Башкортостан между нижестоящими распорядителями и получателями средств бюджета Республики Башкортостан, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;

– за не превышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств бюджета Республики Башкортостан, над доведенными им лимитами бюджетных обязательств;

– за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в казначейство получателем средств бюджета Республики Башкортостан;

– за наличием у получателя средств бюджета Республики Башкортостан документов, подтверждающих возникновение у него денежных обязательств.

При оплате денежных обязательств получатель средств представляет в орган, осуществляющий казначейское исполнение бюджета, договор на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), заключенный в любой, предусмотренной для совершения сделок форме, если законом для договоров данного вида не установлена определенная форма, а также документы, подтверждающие возникновение у получателя средств денежных обязательств, подлежащих оплате за счет средств бюджетов. При этом договор должен быть зарегистрирован в реестре государственных контрактов. Однако в бюджетном законодательстве не предусмотрено, что основанием в отказе санкционирования оплаты могут быть превышения сумм, уже выделенных на исполнение данных договорных обязательств, т. е. по одному и тому же договору могут быть оплачены фактически превышающие установленные данным договором суммы, при наличии лимитов бюджетных обязательств возможна и повторная оплата уже проплаченных договором сумм. Кроме того, не предусмотрены основания для отказа в санкционировании оплаты представленного получателем средств бюджета платежного поручения из-за нарушения им процедуры размещения заказа для государственных нужд. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с

изменениями и дополнениями) также не возлагает контроль за соблюдением законодательства о размещении государственных заказов на органы казначейства, и последние не несут ответственности за оплату денежных обязательств бюджетных учреждений по государственным контрактам, размещенным с нарушением положений данного закона.

Сейчас идет большая работа в Министерстве экономического развития Российской Федерации, в Федеральной антимонопольной службе по новым подходам и возможностям системного изменения законодательства в сфере государственных закупок. Депутаты Государственной думы также предлагают коренным образом усовершенствовать всю систему госзакупок. Принимая во внимание вышеуказанное, возникает необходимость рассмотрения вопроса о внесении изменений как в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», так и в бюджетное законодательство, регулирующее оплату за товары, работы и услуги за счет средств бюджетов всех уровней.

## **ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В РЕГИОНАХ И МУНИЦИПАЛИТЕТАХ**

**О. В. Симагина**

*ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»,  
г. Новосибирск*

*simagina@sapa.nsk.su*

Изменение приоритетов в реформе государственного сектора экономики Российской Федерации в сторону совершенствования организации предоставления публичных услуг обуславливает необходимость поиска новых организационных форм предоставления услуг на базе государственных и муниципальных учреждений. Во многом именно этим было обусловлено принятие Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Проводимый в настоящее время процесс реорганизации сети учреждений социальной сферы одной из своих основных целей имеет повышение эффективности расходов бюджета на отрасль путем максимального использования потенциала каждого учреждения в рамках выбираемого правового статуса: казенного, бюджетного или автономного учреждения.

Задача повышения эффективности бюджетных расходов в русле проводимых в РФ реформ может решаться двумя основными способами:

– внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. В тех субъектах Федерации и муниципальных образованиях, которые попали в эксперимент по бюджетной реформе, осуществляются комплексные меры в рамках программ реформирования региональных (муниципальных) финансов;

– в том случае, если в субъекте Федерации нет программы реформирования региональных (муниципальных) финансов, то задача повышения эффективности бюджетных расходов в 2010–2011 гг. решается в рамках реализации федеральных законов № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также региональных программ, разработанных на основе «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.».

В случае проведения реорганизации по этому варианту можно выделить следующие этапы:

- 1) реструктуризация действующей сети учреждений;
- 2) формирование перечня услуг;
- 3) изменение действующего порядка оказания учреждениями платных услуг;
- 4) разработка проектов первоочередных нормативных актов субъекта Федерации (муниципального образования), связанных с совершенствованием правового положения учреждений;
- 5) проведение экспертной оценки действующей системы разработки, установления и контроля за реализацией государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями;

б) проведение оценки действующей системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями;

7) корректировка системы разработки и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями.

В целом данный подход достаточно четко ориентируется именно на повышение экономической эффективности бюджетных расходов на отрасль посредством снижения нецелевых затрат [экономия за счет реструктуризации (оптимизации) бюджетных расходов (по статьям)]. По сути, в данном случае нельзя говорить о реализации такого принципа бюджетной системы, как эффективность и результативность бюджетных расходов (новая редакция БК РФ), скорее, речь идет об «устаревшем» принципе из предыдущей редакции БК – эффективность и экономичность.

Подход, реализуемый в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и акцентирует свое внимание на более высокой эффективности за счет четкого определения количества потенциальных благополучателей. Последовательность этапов сокращения бюджетных расходов следующая:

1. Создание системы учета потребности в предоставляемых услугах.
2. Стандартизация государственных (муниципальных) услуг.
3. Формирование государственных (муниципальных) заданий.
4. Управление расходами и реструктуризация бюджетной сети.

Самым трудоемким и значимым этапом работы по реформированию стало внедрение практики формирования государственных (муниципальных) заданий – одного из основных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов.

Согласно п. 2 ст. 69.2 БК РФ, скорректированной Федеральным законом № 83-ФЗ, показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Создание нормативов финансирования услуг – самая сложная задача, которая «лежит на плечах» публично-правовых образований. Сложность здесь заключается как в том, чтобы включить в норматив все расходы, необходимые для оказания услуги, и учесть различные условия ее оказания, так и в том, чтобы не превратить нормативное финансирование услуги в профанацию. На практике утрата смысла нормативного подхода имеет место в случае, когда норматив не отражает структуру и объем расходов, необходимых для оказания услуги, а фактически доводится до исторически сложившегося уровня финансирования учреждения.

Для разработки грамотных нормативов финансирования услуг необходимы полноценные и конкретные стандарты их оказания – финансовый норматив должен рассчитываться исходя из потребности оказания услуги с четкими требованиями к ее объемам и качеству.

Если рассуждать логически, разработка нормативов финансирования должна была бы предшествовать массовому переводу учреждений на финансирование по муниципальному заданию. Но, к сожалению, ситуация такова, что разрабатывать нормативы регионам и муниципалитетам приходится самостоятельно.

В результате, учитывая проведенные мероприятия и продолжающееся развитие законодательства, с нашей точки зрения, усилия по реализации муниципальных практик внедрения механизмов повышения эффективности бюджетных расходов в целом целесообразно сконцентрировать на следующих основных направлениях:

- внедрение системы учета потребности в услугах (в том числе учета востребованности услуг населением);
- организация оценки соответствия предоставленных услуг утвержденным стандартам качества;
- повышение эффективности оказания услуг, что предполагает как работу с государственными (муниципальными) заданиями, так и оптимизацию бюджетной сети в соответствии с проводимой реформой учреждений.

## **ИННОВАЦИОННО-ИНВЕСТИЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ КАК ФАКТОР МИНИМУМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Т. Г. Скурихина**

*ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»,  
г. Новосибирск*

*89137104139@mail.ru*

Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Сбалансированность местного бюджета является важным условием осуществления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

По данным Министерства финансов Новосибирской области, в общем количестве городских округов и муниципальных районов, утвердивших местные бюджеты в 2009–2010 гг., 49% исполнены с профицитом и 51% – с дефицитом. Что является экономической основой сбалансированности бюджетов городских округов и муниципальных районов Новосибирской области? В 2009–2010 гг. в основе сбалансированности лежит рост доходов бюджетов указанных муниципальных образований. Так, по состоянию на 31.12.2010 г. общий объем поступивших в их бюджеты доходов составил 55055843,98 тыс. руб. При этом рост доходов за 2009–2010 гг. достиг 111,45%. Собственные доходы бюджетов городских округов и муниципальных районов Новосибирской области в 2010 г. увеличились по сравнению с 2009 г. на 14,48% и составили 37695387,46 тыс. руб. В общем объеме поступивших в 2010 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 62,1%, безвозмездные поступления (без учета субвенций из фондов компенсаций) – 37,39%. Изменения структуры собственных доходов местных бюджетов в 2009–2010 гг. характеризуются снижением доли налоговых и неналоговых доходов и ростом доли безвозмездных поступлений на 2,72%.

Бюджеты муниципальных районов являются наиболее зависимыми от безвозмездных поступлений, доля которых в собственных доходах составляет 74% в 2010 г. Следует отметить не только увеличение удельного веса межбюджетных трансфертов (без учета субвенций из

фондов компенсаций) в общем объеме собственных доходов бюджетов муниципальных районов, но и увеличение их объема в абсолютном выражении. В бюджетах городских округов более 80% собственных доходов формируется за счет налоговых и неналоговых доходов. Отмечается не только увеличение удельного веса налоговых и неналоговых доходов в общем объеме собственных доходов бюджетов городских округов, но и увеличение их объема в абсолютном выражении.

Сбалансированность бюджетов городских округов Новосибирской области обеспечивается в основном за счет налоговых и неналоговых доходов, что позволяет органам местного самоуправления быть самостоятельными. Сбалансированность же бюджетов муниципальных районов Новосибирской области обеспечивается за счет оказания финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня. Преимущественное формирование бюджетов муниципальных районов за счет межбюджетных трансфертов приводит к невозможности реализации основного принципа местного самоуправления – его самостоятельности в решении наиболее важных вопросов местного значения, касающихся основных проблем обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Проанализированные тенденции свидетельствуют о снижении финансовой автономии муниципальных образований, а также о возможности проведения муниципальными органами власти самостоятельной политики социально-экономического развития муниципальных образований, что в целом не способствует повышению эффективности местного самоуправления.

Автор предлагает органам местного самоуправления при разработке системы мероприятий по обеспечению сбалансированности бюджетов городских округов и муниципальных районов Новосибирской области использовать закон минимума Либиха. Состояние бюджета муниципального образования зависит от преодоления минимально представленного в данный конкретный момент фактора сбалансированности. В следующий период времени ограничивающим сбалансированность бюджета может быть другой фактор минимума. Кроме того, автор считает, что одновременно на сбалансированность местного бюджета может действовать не один фактор минимума, а некоторая их совокупность.

В каждом муниципальном образовании в тот или иной период времени формируется свой перечень факторов минимума сбалансированности местного бюджета. В процессе исследования был определен

фактор минимума, наиболее актуальный для всех муниципальных районов и некоторых городских округов Новосибирской области. Это низкий уровень инновационно-инвестиционной активности (ИИА) муниципальных образований области.

Понятие «ИИА» следует рассматривать, с одной стороны, как способность системы к созданию, восприятию и практической реализации инноваций с помощью привлечения средств, вкладываемых в воспроизводство инноваций-ресурсов или вовлекаемых в процесс воспроизводства уже в виде инноваций с целью повышения имеющихся производственного, трудового, инновационного, ресурсно-сырьевого потенциалов и обеспечения высокого уровня качества жизни населения. С другой стороны, это комплексная характеристика ИИА, включающая степень интенсивности осуществляемых действий, оцениваемая по скорости и объемам создания, продвижения на рынок и использования различных видов инноваций благодаря мобилизации необходимого количества инвестиций. Данное понятие является результирующим критерием, отражающим эффективность инновационно-инвестиционных процессов в муниципальном образовании и определяющим возможность его устойчивого развития. При этом ИИА как категория отражает не только результативность деятельности, но и показывает связь между намеченным содержанием деятельности и ее результатами.

В качестве субъектов ИИА на местном уровне выступают население, хозяйствующие субъекты (бизнес), органы местного самоуправления:

– ИИА населения – способность инвестирования собственных накоплений и/или заемных средств в воспроизводство инноваций-ресурсов и/или инноваций, а также способность активно использовать созданные на территории муниципального образования инновационные продукты;

– ИИА хозяйствующего субъекта – способность хозяйствующего субъекта к созданию, восприятию и практической реализации инноваций с помощью собственных (заемных, привлеченных) средств, вкладываемых в воспроизводство инноваций-ресурсов или вовлекаемых в процесс воспроизводства уже в виде инноваций с целью повышения эффективности и результативности своей деятельности;

– ИИА органов местного самоуправления – способность обеспечить условия для интенсивного инновационного инвестирования в муниципальную экономику.

ИИА каждого из указанных субъектов является необходимой для достижения высокого уровня ИИА муниципального образования в целом. Уровень ИИА муниципального образования формируется под воздействием экономических, организационных, финансовых и нормативно-правовых факторов. В основе ИИА муниципального образования лежат взаимосвязь и взаимодействие населения, хозяйствующих субъектов (бизнеса), направленные на осуществление инновационного инвестирования в местную экономику, корректируемые действиями органов и институтов государства (местного самоуправления) с целью предотвращения снижения инновационно-инвестиционного риска.

В своем существе ИИА является базисом обеспечения сбалансированности местного бюджета. Задачи управления ИИА в том или ином муниципальном образовании находятся в прямой компетенции местной администрации. Однако основы решения указанной проблемы закладываются, прежде всего, на федеральном и региональном уровнях государственной власти и управления.

## **БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ЧАСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ**

**К. А. Солдатова, С. В. Сигова**

*ФГБОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет»,  
г. Петрозаводск*

*kirasol@list.ru, sigova@onego.ru*

Процесс и особенности бюджетного планирования на очередной год и плановый период во многом определяются основными направлениями Бюджетного послания Президента РФ. В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2011–2013 гг. указывается на необходимость координирования целей краткосрочного и среднесрочного планирования с глобальными целями и задачами, обозначенными в документах стратегического долгосрочного планирования.

Стратегическое планирование определяется как основные направления, способы и средства достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности [2].

В число документов стратегического государственного планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, согласно проекту ФЗ «О государственном стратегическом планировании» [3], входят «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», «Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации», «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации». В этих документах содержатся направления, цели и задачи, на которые должны опираться государственные органы при составлении краткосрочных и среднесрочных планов.

Основным документом среднесрочного бюджетного планирования является бюджет. Бюджет – показатель движения денежной наличности, ежегодных доходов и расходов государства. Бюджет дает картину деятельности Правительства, направления использования денежных средств и источников их поступлений. Кроме того, «государственный бюджет – есть акт, содержащий предварительное одобрение государственных доходов и расходов» [4]. С 2008 г. федеральный бюджет в РФ составляется не только на очередной год, но и на плановый период (2 последующих года). Доходы и расходы закреплены сразу на три года, а по истечении первого года расходы на последующие два года уточняются и к ним добавляются расходы еще на один год. Такая система способствует четкой направленности государственной политики, позволяет заранее распределить бюджетные средства, оставляя возможность ежегодно вносить корректировки в бюджет.

Таким образом, бюджет, устанавливая необходимые финансовые ресурсы для достижения различных целей, является важнейшим инструментом среднесрочного планирования.

На долгосрочном уровне отсутствует подобный механизм. Стратегии устанавливают цели, обозначают задачи, которые необходимо решить для достижения целей, определяют значения показателей, которые необходимо достичь в конкретном периоде. На все это требуются финансовые ресурсы, которые не запланированы долгосрочными документами.

Например, одной из задач эффективного развития инновационной экономики является достижение стабильности и гибкости рынка труда. В настоящее время рынок труда характеризуется высоким уровнем дисбаланса спроса и предложения рабочей силы.

Для исправления данной ситуации необходимо регулирование и принятие государством соответствующих мер, которые определены в

одном из направлений «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2012 г.» «Развитие рынка труда» [5].

Основными задачами развития рынка труда, обозначенными в концепции, являются:

- повышение гибкости рынка труда и стимулирование сокращения нелегальной занятости – в рамках данной задачи концепцией предусмотрено снижение уровня нелегальной занятости с 35 до 5–10%;
- улучшение качества рабочей силы и развитие ее профессиональной мобильности;
- развитие институтов рынка труда, рост занятости и эффективности использования труда, в том числе за счет повышения территориальной мобильности трудовых ресурсов. Концепцией предполагается снижение уровня общей безработицы с 6 до 2–3% в течение 2008–2020 гг.;
- создание условий труда, позволяющих сохранить трудоспособность работающего населения на всем протяжении профессиональной карьеры;
- создание условий для привлечения иностранной рабочей силы с учетом перспективных потребностей экономики в трудовых ресурсах и на основе принципа приоритетного использования национальных кадров. Привлечение иностранной рабочей силы всегда связано с проблемами нелегальной занятости мигрантов. Для решения данной проблемы концепция предполагает повышение уровня легальной занятости мигрантов с 26 до 70–80%.

Достижение запланированных результатов требует выполнения масштабной и системной работы в области законодательства, исполнения и контроля, что предполагает вложение значительного объема финансовых ресурсов. В настоящее время запланированные мероприятия в долгосрочном периоде времени не подкрепляются распределением предполагаемого финансирования.

Таким образом, механизм сопряженности целей и задач социально-экономического развития и бюджетного планирования работает только в кратко- и среднесрочном периодах. Для успешной реализации целей долгосрочного развития страны представляется целесообразным создание аналогичного механизма, предполагающего финансовое обеспечение запланированных мероприятий.

### Список литературы

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 гг.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/8192> (Дата обращения: 01.02.2011).

2. Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» от 12 мая 2009 г. № 536: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения: 02.03.2011).

3. Проект ФЗ «О государственном стратегическом планировании»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicplanning/regulation/gsp> (Дата обращения: 12.07.2011).

4. *Штурм Р.* Бюджет. СПб.: Типография т-ва «Общественная польза», 1907. С. 3.

5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (Утверждена распоряжением Правительства РФ «Об утверждении "Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г."» от 17 ноября 2008 г. № 1662-р): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: БД «Консультационно-правовые системы Кодекс».

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РЕГИОНА

**Т. В. Сорокина**

*ФГБОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права», г. Иркутск*

*natvros@mail.ru*

Трансформационные преобразования межбюджетных отношений в бюджетной системе Иркутской области осуществляются динамично в соответствии с изменениями бюджетного законодательства, а также приоритетами реализуемых в Российской Федерации концепций и программ в этой сфере.

Отличительной особенностью современного этапа совершенствования межбюджетных отношений является комплексное проведение значительных изменений в области реформирования бюджетного про-

цесса и реструктуризации бюджетного сектора. В данных условиях межбюджетное регулирование ориентировано на создание необходимой основы для сбалансированности полномочий, возложенных на каждый уровень власти, увеличение финансовой самостоятельности и сокращение асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований региона, повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг и обеспечение эффективности бюджетных расходов.

Комплексный подход к результативному использованию различных форм и методов межбюджетных отношений на территории Иркутской области в условиях проведения бюджетных реформ осуществляется в следующих направлениях:

- увеличение финансовой самостоятельности муниципальных образований путем установления единых нормативов отчислений доходов в бюджеты муниципальных районов (городских округов);

- повышение объективности действующего порядка выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований региона;

- использование практики формализованного распределения и создание условий для эффективного использования субсидий на обеспечение выполнения полномочий органов местного самоуправления с целью формирования программных бюджетов;

- уточнение методик расчетов субвенций на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области, возникающих при выполнении государственных полномочий;

- расширение возможностей обеспечения сбалансированности местных бюджетов области за счет использования межбюджетных трансфертов и формализованного порядка предоставления бюджетных кредитов;

- внедрение механизмов, стимулирующих муниципальные образования осуществлять эффективное управление бюджетными средствами;

- повышение прозрачности процесса формирования методик распределения межбюджетных трансфертов и результатов полученных расчетов;

---

– оптимизация финансовых потоков в бюджетной системе области за счет использования механизма замены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений доходов для местных бюджетов;

– систематическое предоставление методической помощи финансовым органам муниципальных образований области по вопросам повышения качества бюджетного процесса;

– создание условий для проведения реструктуризации задолженности муниципальных образований Иркутской области;

– совершенствование показателей мониторинга финансового состояния муниципальных образований и анализа местных бюджетов, проводимых на постоянной основе.

При организации взаимоотношений органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления значительное внимание уделяется увеличению финансовой самостоятельности муниципальных образований при формировании налоговых доходов путем установления единых нормативов отчислений от налогов и сборов, в наибольшей степени отвечающих необходимым условиям, в бюджеты муниципальных районов (городских округов), сверх закрепленных за местными бюджетами Бюджетным кодексом РФ.

Совершенствование методик расчетов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и поселений позволило снизить уровень асимметрии финансовых возможностей муниципальных образований Иркутской области для осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

В результате уточнения методик расчетов субвенций на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области, возникающих при выполнении государственных полномочий, переданных для осуществления в установленном порядке органам местного самоуправления федеральными законами, законами Иркутской области, в том числе принятыми в соответствии со ст. 18 Федерального конституционного закона от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», определена методическая основа для предоставления гарантированного объема государ-

ственных и муниципальных услуг, а также повышения качества бюджетного планирования.

Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов Иркутской области используется комплекс методов межбюджетного регулирования. В их числе первоочередное значение имеют межбюджетные трансферты на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, которые ориентированы также на стимулирование органов местного самоуправления к снижению кредиторской задолженности. Кроме того, расширены возможности использования бюджетных кредитов за счет принятых порядков предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям Иркутской области и реструктуризации задолженности по ним.

Действенным инструментом стимулирования муниципальных образований к результативному использованию средств местных бюджетов являются иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из областного бюджета для финансовой поддержки муниципальных образований Иркутской области, осуществляющих эффективное управление бюджетными средствами. Утвержденные в методике способы расчета предусматривают оценку заинтересованности муниципалитетов в соблюдении требований бюджетного законодательства, повышении доходной базы местных бюджетов, качественном управлении муниципальным долгом и эффективном расходовании бюджетных средств. Также способ распределения субсидий для софинансирования расходных обязательств по выплате заработной платы и денежного содержания стимулирует органы местного самоуправления муниципальных образований к оптимизации численности работников и бюджетной сети, объема заработной платы и денежного содержания.

## ТЕКУЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ СТРАНЫ И ЕЕ РЕГИОНОВ

**В. И. Спирягин**

*Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера  
Коми научного центра Уральского отделения РАН, г. Сыктывкар,*

*spiryagin\_v@rambler.ru*

Ранее главнейшим направлением бюджетной политики было поддержание бюджетного равновесия в соответствии с общими положениями теорий экономической науки. Разумное расширение государственных расходов было базисным направлением. Рост государственных доходов рассматривался вместе с избежанием повышения налоговой тяжести и реформой прямого обложения. Не все эти меры могли быть осуществлены одновременно. Поэтому проводились мероприятия по сохранению денежного обращения и финансовой устойчивости, по достижению роста и равновесия государственного бюджета.

Ниже проведено сравнение структур доходов и расходов бюджетов страны и ее отдельного региона:

### **Бюджет страны 1904 г.**

Доходы:	100%
обыкновенные доходы	
казенные хозяйственные операции	20,7%
винная монополия	
казенные железные дороги	
Эмиссия:	20,4%
Запас:	31,7%
Профицит:	10%
Расходы:	90%
Административные:	17,7%
платежи по госдолгу	11,5%
культурные и производительные	7,5%
оборона	16,4%

### **Бюджет страны 2004 г.**

Доходы:	100%
национальная экономика	более 8,5% (по расходам)
Эмиссия:	29,3% (рост за год)

Запас:	84,7%
Профицит:	3,6%
Расходы:	96,4%
общегосударственные вопросы	17,2%
процентные	1,9%
культура и образование	7,1%
национальная оборона	15,6%

### **Бюджет региона (проект по Республике Карелия) 2011 г.**

Доходы:	100%
национальная экономика	более 7,2%
ЖКХ:	более 11,5%
Дороги:	более 11,5%
Эмиссия:	4,3–21% (рост за год)
Запас:	более 5,7%
Дефицит:	11,9%
Расходы:	113,4%
прочие расходы	19,1%
социальная политика	21,2%
культура и образование	24,7%
национальная безопасность	6,8%
здравоохранение и спорт	19,3%

Данные сопоставления бюджетов и расчеты показывают, что по двум структурным коэффициентам (приростный коэффициент монетизации финансирования государственных расходов и коэффициент бюджетной трансмиссии) на основе приведенных выше сведений можно получить следующие их примерные значения:

- 1) бюджет 1904 г. – более 0,563 и 0,9;
- 2) бюджет 2004 г. – более 0,065 и 0,964;
- 3) бюджет 2011 г. – менее 0,567 и 1,134.

На основе полученных коэффициентов подсчитывается приблизительная величина доли прироста денежной массы в государственных расходах:

- 1) бюджет 1904 г. – -0,17 (при профиците 10%);
- 2) бюджет 2004 г. – -0,04 (при профиците 3,6%);
- 3) бюджет 2011 г. – 0,07 (при дефиците 11,9%).

Эти цифры подтверждаются данными статистики. Так, в марте 2005 г. производство продуктов продовольствия подорожало на 2–4%, а топливно-энергетических – на 11,3%, из которых нефть подорожала на 15,9%.

В марте 2005 г. в Республике Карелия цены на нефть выросли на 8,5%, на производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака – на 1,5%.

Для выработки обоснованной бюджетной политики в современных условиях большое значение имеет создание методик оценки имущества бюджетных организаций, инновационных направлений использования потенциала страны. Сформировано представление о направлениях продвижения бюджетной системы страны, чтобы модернизировать эффективность ее функционирования, которое содержится в программных материалах: бюджетное финансирование важнейших отраслей; целевое финансирование НИОКР и науки; разработка альтернативной бюджетной политики; рост доходов федерального бюджета; увеличение расходов федерального бюджета; межрегиональная дифференциация бюджетных средств; отказ от формирования профицита бюджета; справедливая налоговая система; повышение эффективности ставок обложения; снижение налоговой нагрузки; налогообложение природопользования. Это не исчерпывает все направления бюджетной политики для управления развитием страны и ее регионов. По каждому из направлений имеются некоторые соображения, предложения и расчеты.

Бюджетная политика страны должна позволить войти России в пятерку ведущих экономик мира.

Региональная политика больше ориентирована на покрытие растущих дефицитов бюджетов за счет внутренних источников и привлечения займов, оказание поддержки из казны по медицинскому страхованию, по инвестированию в социальную сферу, по компенсационным платежам отдельным слоям населения.

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА АЛТАЙСКОГО КРАЯ

**В. Н. Стрижкина**

*ГОУ ВПО «Алтайский государственный университет», г. Барнаул*

*gmi@econ.asu.ru*

На всем протяжении своей истории, начиная со дня образования (1937 г.), Алтайский край всегда имел и имеет дефицит бюджета. Это вызвано, прежде всего, дотационностью сельского хозяйства, а также наличием ряда малорентабельных отраслей промышленности.

Дефицит бюджета края составлял в 1980-е гг. около 30% и покрывался субсидиями из союзного и республиканского бюджетов. Наряду с этим в крае самостоятельно дополнительно выделялись большие средства в виде субсидий для покрытия затрат в сельском хозяйстве и на ряде предприятий машиностроения, нефтехимической и сельхозперерабатывающей промышленности. Темпы прироста валового общественного продукта составляли 5%, против 6% по стране в целом, с более резким замедлением в последующие годы. В условиях разразившегося кризиса в связи с переходом к рыночным отношениям, когда бюджет стал основной формой обеспечения жизнедеятельности края, его дефицит значительно возрос.

В начале 1990 г. край занимал промежуточное положение между благополучными и неблагополучными регионами. Его социально-экономическое развитие характеризовалось в те годы как неустойчивое и очень чувствительное к изменениям внешней экономической среды. В 1992–1994 гг. он вплотную подошел к опасной черте, разделяющей «проблемные» (депрессивные и отсталые) регионы от остальных, относительно благополучных субъектов Российской Федерации. В середине 1990-х гг. произошел глубокий спад объемов производства (почти на 60% к уровню 1990 г.), Алтайский край со времени его создания ни одного года не существовал без государственной поддержки и только финансовая помощь из федерального бюджета поддерживала его развитие.

Экономический потенциал Алтайского края на 80–85% определяется производствами советского периода, т. е. предприятиями, созданными в 30–80-е гг. XX в.

При централизованном планировании предприятия на территории Алтая размещались исходя из государственных, а не денежно-финансовых интересов. Сейчас же последние вместе с энергетическими и транспортными факторами все больше определяют облик производства товаров и оказания услуг в крае.

С точки зрения наполнения краевого бюджета наиболее значимую роль играют предприятия пищевой, мукомольно-крупяной и комбикормовой, спиртовой, ликероводочной и пивоваренной промышленности (15 из 40 основных налогоплательщиков). Только платежи таких крупных предприятий, как ОАО «Алтайвагон», ОАО «Алтай-кокс», ОАО «Кондитерская фирма "Алтай"», ОАО «Алтайдизель», структур естественных монополий – Барнаульского отделения ОАО «Российская железная дорога», могут быть сопоставимы с платежами местных зерноперерабатывающих и алкогольных предприятий в доходную часть бюджета.

Вышеперечисленные предприятия хоть и относятся к системообразующим предприятиям Алтайского края, однако также подвержены кризисным явлениям и, несмотря на федеральную помощь, негативно влияют на доходную часть бюджета края в рамках сбора налога на прибыль и других налогов.

Среди факторов, ограничивающих рост производства, следует отметить высокие тарифы на электрическую и тепловую энергию, железнодорожный транспорт, недостаток оборотных средств, сырья и материалов, малый спрос на выпускаемую на Алтае продукцию, неопределенность экономической обстановки.

На протяжении всех лет советской власти в крае минимально развивалась электроэнергетика. В настоящее время Алтай находится на 41-м месте в стране по объему производства этой отрасли. Привязка к поставкам электроэнергии из других регионов Сибири, а также Казахстана привела к тому, что край только на 30% обеспечивает себя электроэнергией.

Хроническая нестабильность характерна для ряда других отраслей машиностроения, в частности станкостроения. Неопределенность величины государственного оборонного заказа периодически ставит под сомнение само существование большинства предприятий радиотехнической и приборостроительной промышленности в регионе.

Региональные предприятия оборонно-промышленного комплекса (ОПК) были присоединены к интегрированным структурам на правах

дочерних предприятий, а это означало, что все налоги, кроме отчислений от федеральных налогов и земельного налога, уходили в федеральный бюджет. Созданные во время ОПК алтайские оборонные холдинги не учитывали интересы регионов, и их игнорирование заставило приостановить реформу ОПК.

До 2000-х гг. в Алтайском крае наблюдалось существенное сокращение темпов производства в ОПК. Наиболее крупными предприятиями здесь являются «Станкостроительный (патронный) завод», «Ротор», «Геофизика», ОКБ «Восток», «Бийский олеумный завод».

Из негативных явлений 2000–2005 гг. следует отметить то, что в машиностроении и металлообработке (по сравнению с другими отраслями специализации края) все больше нарастает проблема обеспеченности предприятий квалифицированными кадрами. Наиболее актуальна она была для городов Рубцовск, Барнаул, Бийск, где официально количество безработных числилось в пределах 4–6%.

В течение 2009 г. ситуация усложнилась. Алтайский край, как и другие субъекты Российской Федерации, столкнулся с серьезным недополучением доходов и с необходимостью оптимизации расходов своих бюджетов. Данная тенденция продолжилась и в 2010 г.

Итак, в Алтайском крае уровень бюджетной нагрузки на экономику, унаследованный от социализма, и сейчас остается достаточно высоким, что является резюмирующим фактором несбалансированности бюджета региона, требующим значительной финансовой поддержки из федерального бюджета.

## **РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ – ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

**И. В. Стрижкина**

*ГОУ ВПО «Алтайский государственный университет», г. Барнаул*

*gmi@econ.asu.ru, morozova@econ.asu.ru*

«Программой социально-экономического развития Алтайского края на 2010–2012 гг.» предусмотрено совершенствование управления действующей сетью учреждений через введение новых разновидно-

стей организационно-правовых форм учреждений социально-культурной сферы.

Актуальность проведения реструктуризации образовательной сети в крае вызвана:

1. Изменением требований к качеству образования со стороны государства и общества, обучающихся и родителей.

2. Уменьшением количества детей школьного возраста, влекущим низкую наполняемость классов и, как следствие, – увеличением неэффективных расходов в сфере образования.

3. Необходимостью обеспечения максимального доступа сельских школьников к современным образовательным ресурсам.

Экономическую основу данного процесса составил переход от финансирования образовательной сети к финансированию образовательной услуги, т. е. внедрение принципов нормативного подушевого финансирования в соответствии с требованиями действующего законодательства и «Концепцией реформирования региональных финансов Алтайского края», утвержденной распоряжением Администрации края от 3 марта 2006 г. № 91-р [2].

В Алтайском крае сформирована достаточная региональная нормативно-правовая база проведения реструктуризации:

1. Положение об образовательном округе.

2. Положение о Совете образовательного округа.

3. Положение о кураторе округа.

4. Положение о краевом Координационном совете образовательных округов.

5. Соглашения с главами муниципалитетов о создании образовательных округов; об аттестации, назначении и освобождении руководителей муниципальных органов управления образованием.

6. Приказ Управления об утверждении положения об образовательном округе, совете ОО, краевом координационном совете, соглашений о создании образовательных округов, кураторов ОО, председателей советов ОО, состава координационного совета ОО.

Основной моделью реструктуризации образовательной сети края является реорганизация школ с целью объединения их в школьный образовательный округ вокруг базовой школы – образовательного центра.

Для совершенствования управления в системе образования Алтайского края, в том числе процессами реструктуризации, созданы 8 обра-

зовательных округов, включающих образовательные учреждения нескольких муниципалитетов.

Цели и задачи образовательных округов:

- координация работы муниципальных органов управления образованием;
- внедрение государственно-общественных механизмов управления и контроля в сфере образования;
- повышение оперативности и качества реализации федеральных, краевых, муниципальных программ;
- организация плановой, системной работы по реализации национального проекта «Образование»;
- повышение эффективности использования поступающих в образование округа и уже имеющихся ресурсов;
- повышение квалификации педагогических и руководящих кадров;
- реализация совместных проектов: создание ресурсных центров повышения квалификации, информатизация образования, организация летнего отдыха, реструктуризация сети.

Ход реализации вышеуказанного плана отслеживается рабочей группой, в частности, комиссией по реструктуризации бюджетных учреждений и внедрению бюджетирования по результатам.

Комиссия по реструктуризации бюджетных учреждений и внедрению бюджетирования по результатам является координационным совещательным органом при Администрации Алтайского края, образованным с целью:

- рассмотрения предложений о создании автономных учреждений путем преобразования бюджетных учреждений;
- рассмотрения предложений о привлечении некоммерческих организаций для предоставления государственных услуг, финансируемых за счет средств краевого бюджета;
- рассмотрения сводных результатов оценки выполнения установленных требований к результатам работы организаций, предоставляющих государственные услуги, финансируемых за счет средств краевого бюджета.

Имеются следующие результаты мероприятий по реструктуризации и развитию учреждений сети образовательных учреждений:

1. Увеличение доли школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, с 35% в 2006 г. до 56% в 2010 г.

2. Рост наполняемости классов сельских общеобразовательных учреждений края со 104% в 2006 г. до 118% в 2010 г.

3. Уменьшение количества общеобразовательных учреждений, ведущих занятия в 2 смены: с 417 в 2006 г. до 350 в 2010 г.

4. Увеличение количества обучающихся, имеющих доступ к предпрофильному и профильному образованию в соответствии с современными образовательными стандартами: с 49 до 86% (предпрофильное) и с 0 до 68% (профильное) всех школ.

5. Рост числа обучающихся, получающих образование повышенного уровня. В 2010 г. по сравнению с 2006 г. возросло число учащихся школ с углубленным изучением предметов на 69%, на 11% – учащихся лицеев, на 15% – гимназий.

Вместе с тем имеет место ряд вопросов, от решения которых зависит дальнейшая эффективность мероприятий по развитию сети:

- недостаточный уровень владения методами проектного управления, реализуемый муниципальными органами управления образованием, что проявляется в невысоком качестве программ реструктуризации сети (это находит отражение в неявной фиксации обязательств, планов реализации программы, отсутствия финансового и содержательного их обоснования);

- слабое использование командных принципов проектного управления, слабый подбор муниципальных рабочих групп, координирующих вопросы развития муниципальной сети, что отражается на качестве проведения процессов реструктуризации;

- низкий уровень мотивации населения к соглашению с решениями о реструктуризации сети учреждений образования, что объясняется неготовностью к изменениям, даже если они к лучшему, и недостаточным или неубедительным их информированием органами управления образованием о главной цели реструктуризации – обеспечении доступа к качественному образованию;

- по итогам проведения паспортизации малокомплектных школ края определены 450 школ, которые в ближайшей перспективе не могут быть реструктуризированы по объективным причинам (отсутствие дорог, большая удаленность от базовых школ, труднодоступность).

Это ставит в невыгодные условия детей, обучающихся в них и не имеющих возможности получать качественное, конкурентоспособное образование, а значит, существенно понижает степень их дальнейшей самореализации.

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В ОБЛАСТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ<sup>1</sup>**

**Я. Н. Топилин**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

*topilinn@mail.ru*

Считаю необходимым в своих тезисах осветить слова министра финансов Российской Федерации, которые, по моему мнению, отражают сущность казначейской работы: «...Вы представьте себе систему, которая может исполнять бюджет – от федерального до муниципального. Через Казначейство мы можем исполнять бюджеты любого уровня, любого региона и всей страны в целом. Самые современные технологии с точки зрения бюджетного планирования, технических средств мы можем передать любому уровню бюджетной системы, и делать это мы готовы бесплатно. Казначейство может стать системой для всех уровней бюджета». Финансовая система должна иметь иммунитет от неэффективного использования средств. По словам Алексея Кудрина, сегодня Казначейство – это система, которая саморегулируется и самонастраивается для повышения эффективности. Инструмент, который удалось создать, имеет огромный потенциал развития. «С учетом того, что государство доверяет свои средства Казначейству – системе, которую мы с вами создали, – сказал Кудрин, – Казначейство, я думаю, можно сравнить с супругой, которой можно доверить свою зарплату. Это действительно прозрачная система исполнения

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

бюджета. Я считаю, – добавил министр финансов, – что Казначейство нужно сделать системой для всех уровней бюджета. Таким образом существенно сократятся сроки введения новых технологий исполнения бюджета и в большей сохранности будут бюджетные средства всех уровней. А мы, в свою очередь, обеспечим методическую и технологическую поддержку на всех уровнях бюджетной системы»<sup>2</sup>.

Повышение эффективности бюджетных расходов является социальным эффектом, на достижение которого направлена стратегия развития Федерального казначейства до 2015 г.

Таблица 1

## Стратегическая карта Казначейства России на 2010–2015 гг.

Основные компоненты стратегии развития Казначейства России	Стратегические цели	Стратегические задачи	Непосредственный результат к 2015 г.	Социальный эффект
Государственная власть, клиенты и граждане	1. Сформировать единое информационное пространство финансовой деятельности публичных правовых образований Российской Федерации	1. Обеспечение прозрачности и доступности информации о состоянии общественных финансов	1. Эффективная система общественного контроля за финансовыми ресурсами сектора государственного управления	1. Повышение эффективности бюджетных расходов и доверия граждан к власти
		2. Создание условий для интеграции процессов управления государственными закупками и исполнения бюджетов бюджет-	2. Единая система планирования государственных (муниципальных) закупок, учета и исполнения государственных (муниципальных) кон-	

<sup>2</sup> Российскому казначейству 10 лет: Бюджет. 2003. № 1. Январь. URL: <http://bujet.ru/article/21343.php> (Дата обращения: 23.08.11).

		ной системы Российской Федерации	трактов	
	2. Кассовое обслуживание субъектов сектора государственного управления	3. Кассовое обслуживание бюджетов государственных внебюджетных фондов и неучастников бюджетного процесса	3. Осуществление Казначейством России кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и учета операций со средствами неучастников бюджетного процесса	2. Обеспечение сохранности финансовых ресурсов государства
	3. Усовершенствовать систему бюджетных платежей	4. Повышение эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации	4. Эффективная модель активного управления средствами на едином казначейском счете	3. Повышение эффективности бюджетных расходов
		5. Применение современных платежных технологий в секторе государственного управления	5. Обеспечение преимущественно безналичного денежного обращения в секторе государственного управления	4. Обеспечение прозрачности операций с финансовыми ресурсами государства
...	...	...	...	...

Источник: Стратегическая карта Казначейства России на 2010–2015 гг.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Стратегическая карта Казначейства России на 2010–2015 гг.: Федеральное казначейство. URL: <http://www.roskazna.ru/p/stratmap.html> (Дата обращения: 23.08.2011).

## ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ФОНД КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

**Е. Л. Федькова**

*Северо-Западная академия государственной службы, г. Петрозаводск*

*fedkova79@rambler.ru*

В современных условиях рост инвестиционной составляющей экономики является стратегической задачей, стоящей перед регионами. Одним из механизмов реализации инвестиционной политики выступает государственно-частное партнерство (ГЧП), которое представляет собой взаимодействие органов государственного управления и частных структур в области объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и рисков. Как правило, частный инвестор намного эффективнее государства. Вместе с тем невозможно реализовать крупные инвестиционные и инновационные проекты только со стороны бизнеса. Государство на принципах партнерства должно участвовать в этих проектах. Одним из инструментов реализации инвестиционной политики на условиях ГЧП выступает Инвестиционный фонд Российской Федерации, который был создан для интенсификации структурных преобразований российской экономики.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации Инвестиционный фонд РФ – часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию для реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах ГЧП. Бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение размера Инвестиционного фонда Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде. Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации.

На момент создания объем фонда составлял 69,7 млрд. руб. В основных направлениях Бюджетной политики Российской Федерации установлено, что общий объем Инвестиционного фонда Российской Федерации в 2011–2013 гг. составит 149,7 млрд. руб., в том числе в 2011 г. – 57,3 млрд. руб., 6,6 млрд. руб. из которых пойдет на завершение региональных проектов. «Указанные средства позволят завершить

инвестиционные проекты, реализуемые на принципах ГЧП и направленные на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и (или) развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение».

Инвестор, желающий участвовать в проекте, должен соответствовать показателям абсолютной и относительной финансовой устойчивости, утверждаемым Минрегионразвития РФ.

Бюджетные ассигнования фонда предоставляются исключительно для финансирования создания и (или) развития объектов капитального строительства транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, а также для реализации концессионных проектов.

При отборе инвестиционных проектов должны учитываться такие принципы, как:

1. Обеспечение равных условий доступа к процедуре предоставления бюджетных ассигнований фонда.
2. Безубыточность проектов.
3. Разделение рисков государства и инвесторов.
4. Учет государственных и частных интересов.

В 2010 г. на основе постановления Правительства Российской Федерации от 30 октября № 880 определены новые правила распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение.

Регионы получают поддержку при соблюдении следующих условий:

1. Создание в субъекте собственного Инвестиционного фонда.
2. Финансирование за счет средств регионального фонда хотя бы одного проекта без участия федерального Инвестиционного фонда.
3. Наличие региональных инвестиционных проектов, которые соответствуют критериям, установленным правилами.

К критериям выделения субсидий относятся:

1. Создание объектов капитального строительства государственной собственности, с одной стороны, и частной собственности инвестора – с другой.
2. Создание объектов капитального строительства в рамках концессионного соглашения.

3. Участие инвестора должно составлять не менее 50% стоимости регионального инвестиционного проекта.

4. Срок реализации проекта не превышает 5 лет.

5. Проект соответствует приоритетным направлениям предоставления бюджетных ассигнований фонда.

6. Проект соответствует критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности.

7. И другие [3].

В настоящее время по региональным проектам на один бюджетный рубль привлекается четыре рубля частных инвесторов. Создание инвестиционных фондов в регионах, с одной стороны, свидетельствует о возможности реализации региональных инвестиционных проектов и о появлении бюджета развития, с другой стороны, регион должен найти средства в бюджете для финансирования хотя бы одного инвестиционного проекта, только в этом случае будет софинансирование из Инвестиционного фонда Российской Федерации. Если для регионов-доноров это не будет большой проблемой, то регионам-реципиентам сложно выполнить эту задачу.

В Республике Карелия ведется работа по формированию комплексных инвестиционных проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, имеющих региональное значение:

– «Комплексная система водоочистки малых городов Республики Карелия» – предварительная стоимость 3,7 млрд. руб.;

– «Комплексный проект реконструкции и строительства источников теплоснабжения Республики Карелия на местных видах топлива» – предварительная стоимость составляет 900 млн. руб.

В рамках соглашения между Правительством Республики Карелия и ЗАО «Норд Гидро» по созданию новых энергетических мощностей по итогам 2009 г. величина инвестиционных вложений ЗАО «Норд Гидро» в развитие генерирующих мощностей Республики Карелия составила 460 млн. руб., в том числе за период 2007–2008 гг. – 229,5 млн. руб. и 230,5 млн. руб. – за 2009 г. и январь 2010 г.

Квота республики по Инвестиционному фонду, установленная Минрегионом РФ, составляет почти 1 млрд. руб., или 1,2% от общего объема капитальных вложений фонда. На сегодняшний день республика реализует только один проект с использованием Инвестиционного фонда в объеме 237,6 млн. руб. – 2-й этап реконструкции ВОС г. Петрозаводска.

С целью минимизации рисков государства и бизнеса предусмотрено объединение в один проект стадии проектирования и строительства объекта. Софинансирование регионального инвестиционного проекта из республиканского бюджета сокращено до 10%, из федерального увеличено до 40%.

Одним из направлений бюджетной политики на 2011–2013 гг. является сокращение общего объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам. Объем межбюджетных трансфертов, распределенный законопроектом между бюджетами субъектов Российской Федерации, снижается с 67% общего объема межбюджетных трансфертов в 2010 г. до 62,2% в 2013 г.

Субсидии смогут получать регионы, которые выполняют три показателя:

- темп роста инвестиций за последние три года;
- показатель роста промышленного производства;
- показатель роста налоговых доходов.

Развитие инвестиционных проектов и создание новых рабочих мест будут рассматриваться в качестве одного из критериев оценки деятельности руководства регионов. В настоящее время ряд субъектов разрабатывают соответствующую правовую и нормативную базу для создания региональных инвестиционных фондов, которые будут функционировать по тем же правилам, что и Инвестиционный фонд Российской Федерации.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 05.03.2010 г. № 128-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 179.2.

2. Объем Инвестфонда РФ в 2011–2013 гг. составит 150 млрд. руб.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rian.ru/economy/20100805/262106014.html>

3. Правительство утвердило правила предоставления субсидий из Инвестфонда субъектам РФ на реализацию проектов: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/0/%7BBCE9D01E-7442-435F-A46B-7E58949B58BA%7D.uif>

4. Роль отраслевых министерств в инвестиционной деятельности на территории Республики Карелия: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kareliainvest.ru/ru/3537/5536.html>

5. Губернаторов оценят по числу безработных: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://briansk.ru/world/gubernatorov-oceniyat-po-chislu-bezrobotnyh.2011214.246158.html>

## **УЧАСТИЕ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМ<sup>1</sup>**

**А. М. Хабаров**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,  
г. Волгоград*

Сегодня Федеральное казначейство является одним из наиболее динамично развивающихся органов государственной власти с его системой территориальных органов во всех субъектах Российской Федерации, охватывающей денежные потоки всех уровней бюджетов страны.

Система органов Федерального казначейства состоит из трех уровней иерархии: 1-й уровень – центральный аппарат Федерального казначейства (ЦАФК); 2-й уровень – управления Федерального казначейства (УФК) по всем субъектам Российской Федерации; 3-й уровень – отделения (ОФК) управлений Федерального казначейства по районам, городам и районам в городах. Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подчиненные территориальные органы, которыми в настоящий момент являются УФК. УФК осуществляет свою деятельность непосредственно и через подчиненные ему ОФК.

В соответствии с «Концепцией оптимизации структуры и функций Федерального казначейства» с 1 апреля 2011 г. Отделение по Краснооктябрьскому району г. Волгограда УФК по Волгоградской области (было образовано 31 января 1994 г.) реорганизовано в форме присое-

---

<sup>1</sup> Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

динения к УФК в качестве отдела № 39. Главной целью оптимизации является повышение эффективности и результативности деятельности путем исключения дублирования функций на разных уровнях органов Федерального казначейства и уменьшения административно-хозяйственных расходов. Хотелось бы отметить, что к 01 января 2014 г. все ОФК будут преобразованы в отделы УФК и система органов Федерального казначейства будет состоять из двух уровней иерархии: 1-й уровень – центральный аппарат Федерального казначейства (ЦАФК); 2-й уровень – Центральное операционное управление Федерального казначейства (ЦОУ ФК) и управления Федерального казначейства (УФК) по всем субъектам Российской Федерации.

Отдел № 39 является структурным подразделением Управления Федерального казначейства по Волгоградской области и создан для осуществления следующих полномочий:

– осуществляет учет операций по исполнению расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, правовыми актами Федерального казначейства, законами субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующими исполнение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

– организует и обеспечивает исполнение порядка открытия и ведения лицевых счетов (разделов на лицевых счетах), открытых в Управлении;

– организует и обеспечивает исполнение порядка кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов;

– участвует в ведении сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников фи-

нансирования дефицита федерального бюджета в отношении соответствующих участников бюджетного процесса, находящихся на обслуживании в отделе;

- организует и обеспечивает исполнение порядка доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня;

- организует и обеспечивает исполнение порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- организует и обеспечивает исполнение порядка осуществления федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности;

- обеспечивает исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании исполнительных документов (исполнительный лист, судебный приказ) и их учет;

- организует и обеспечивает исполнение правил обеспечения наличными деньгами получателей средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- организует и обеспечивает исполнение порядка завершения операций по исполнению федерального бюджета и бюджета Союзного государства в текущем финансовом году.

На 01.08.2011 г. в отделе № 39 Управления Федерального казначейства по Волгоградской области открыто 365 лицевых счетов по обслуживанию 190 получателей бюджетных средств всех уровней бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в том числе:

- 189 лицевых счетов получателя бюджетных средств, из них:

- 19 лицевых счетов открыто участникам бюджетного процесса федерального уровня, 6 лицевых счетов – участникам бюджетного процесса субъекта Российской Федерации, 164 лицевых счета – участникам бюджетного процесса местного бюджета;

– 172 лицевых счета для учета операций со средствами, поступающими во временное распоряжение получателя бюджетных средств, из них:

– 12 лицевых счетов участникам бюджетного процесса федерального уровня, 160 лицевых счетов участникам бюджетного процесса местного бюджета;

– 4 лицевых счета главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств местного бюджета.

В заключение хотелось бы отметить, что Казначейство России является основным инструментом реализации бюджетной политики в стране с созданным им механизмом, имеющим огромный потенциал, нацеленный на осуществление законного, эффективного и целевого использования бюджетных средств.

## **РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

**А. М. Ходачек**

*НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, г. Санкт-Петербург,*

*hodachek@hse.spb.ru*

Основные тенденции и параметры развития финансовой сферы Северо-Запада будут зависеть от состояния и темпов развития экономики как на национальном уровне в целом, так и особенностей социально-экономической системы округа и расположенных на его территории субъектов Федерации. В этой связи особенно важны ожидания положительной динамики в деятельности предприятий реального сектора экономики, в том числе и субъектов малого и среднего бизнеса, а также темпы роста уровня доходов. Кроме этого, безусловно, необходимо учитывать долгосрочную политику Правительства РФ и Банка России в части регулирования деятельности коммерческих банков и ресурсной поддержки их развития. В связи с этим основные ориентиры в развитии финансовой сферы будут объективно соответствовать тенденциям и параметрам развития банковского сектора России.

Актуальной остается задача сохранения основного состава региональных банков, учитывая их роль в обслуживании среднего и малого бизнеса и физических лиц.

Для обеспечения равных конкурентных возможностей этой категории кредитных организаций целесообразно:

- не требовать в жесткой форме дальнейшего увеличения минимального размера собственного капитала банков;
- рассмотреть в связи с этим возможность введения дифференцированного подхода к надзору за деятельностью кредитных организаций в зависимости от масштаба и направленности их деятельности;
- местным органам власти оказывать содействие банкам, принимающим решение об открытии дополнительных офисов в удаленных и депрессивных населенных пунктах.

### **Стратегия использования ресурсов**

Для дальнейшего развития региональных банков достаточно важным является вопрос ресурсного обеспечения их деятельности. При этом комплексно должна решаться задача создания национальной системы рейтинговых агентств для использования их рейтинговых оценок при принятии решения о выделении финансовых ресурсов органами власти и ЦБ РФ.

Учитывая значительные потоки бюджетных средств, обеспечивающих функционирование региональных органов власти и государственных предприятий и учреждений, нужно рассмотреть вопрос о восстановлении возможности открытия бюджетных счетов различного вида в коммерческих банках, в том числе в региональных банках. Это будет являться мощным стимулом для развития региональной банковской системы.

- Для стимулирования процесса капитализации банковского сектора нужно принять решение об отмене (снижении) налога на прибыль в части, направляемой на увеличение капитала кредитной организации.
- Для увеличения доли долгосрочных ресурсов в региональных банках надо решить вопрос о расширении их возможностей по страхованию банковских вкладов.
- Необходимо способствовать развитию комплексной системы финансирования гражданами жилищного строительства, в которой стимулирующим элементом является увеличение уровня гарантий со

стороны системы страхования вкладов по целевым сберегательным вкладам.

- Требуется обеспечить расширение участия коммерческих банков в реализации программ дополнительного пенсионного обеспечения граждан на основе открытия индивидуальных пенсионных счетов граждан в банках, на которые должны быть распространены все виды налоговых льгот и государственной поддержки, которые в настоящее время реализуются в существующих механизмах дополнительного пенсионного обеспечения граждан.

#### Список литературы

1. Материалы Ассоциации банков «Северо-Запад».
2. Основные положения «Стратегии развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г.».

## **БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА В ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ**

**Т. В. Храмова**

*Международная академия транспорта, г. Москва*

*takhram07@gip.ru*

Нерешенной проблемой в России до сих пор остается значительный дисбаланс в развитии регионов. Колоссальный разрыв существует в ценах на электроэнергию, продукты питания, транспортные услуги, в уровне душевого дохода и валового регионального продукта (ВРП). В наименее развитых регионах проживает лишь 8% населения России, хотя по площади они занимают более половины территории. Фактически в стране успешно развиваются лишь несколько регионов, все остальные являются дотационными. Социально-экономические различия между субъектами Федерации не удалось сгладить в годы экономического роста. В период кризиса они стали еще более выраженными в условиях сокращения доходов региональных бюджетов и трансфертов из федерального бюджета.

В условиях бюджетных ограничений особое значение приобретает механизм государственно-частного партнерства (ГЧП), который должен обеспечить финансирование капиталоемких долгосрочных проек-

тов с привлечением внебюджетных источников. При этом ГЧП обязательно должно рассматриваться не только как инвестиционный механизм, но и как эффективная модель управления экономикой, которая, с одной стороны, позволяет сократить и оптимизировать расходы бюджета, с другой – повысить качество исполнения проекта и предоставляемых впоследствии на его базе общественных услуг.

Следующая проблема заключается в том, что ГЧП в России базируется на использовании модели бюджетного финансирования, ставит массовое развитие инфраструктурных проектов в зависимость от возможностей бюджета: возникает риск, что в какой-то момент времени у государства не окажется необходимых средств на дальнейшее развитие проекта. Проблемный момент, связанный с активизацией инфраструктурного строительства в регионах, связан с законодательными условиями по суммам финансирования проектов. Например, Внешэкономбанк может финансировать проекты с общим объемом капиталовложений не менее 2 млрд. руб. Для большинства малых и средних населенных пунктов не требуется таких масштабных проектов, но потребность в развитии инфраструктуры, тем не менее, остается.

Основными формами осуществления ГЧП в Российской Федерации являются использование средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, концессионные соглашения, свободные экономические зоны и государственные корпорации.

Главным отличием Инвестфонда от появившихся позднее институтов развития (Внешэкономбанк, ОАО «ОЭЗ», Российская венчурная компания, Фонд реформирования ЖКХ и др.) является отсутствие организационно-правовой формы, так как, согласно ст. 179.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Инвестфонд является *целевой статьей федерального бюджета*, подлежащей использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах ГЧП. Постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 г. № 134 были утверждены новые «Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

Распределение финансовых обязательств между участниками ГЧП устанавливается при подписании соглашения о партнерстве индивидуально в каждом случае. Тем не менее все они построены на использовании одной из типовых схем финансирования.

Первым официальным документом в Российской Федерации, в котором были даны основные понятия ГЧП и план развития его меха-

низмов, стала «Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)» (далее – Программа), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 г. № 38-р.

На федеральном уровне юридически не закреплено понятие государственно-частного партнерства, хотя оно широко применяется в различных нормативных актах, в частности, в Бюджетном кодексе Российской Федерации и ряде федеральных целевых программ. При этом в указанных документах речь идет лишь об осуществлении деятельности «на основе принципов государственно-частного партнерства», «организации и участия в реализации проектов государственно-частного партнерства», «консолидации и концентрации ресурсов на перспективных научно-технологических направлениях на основе расширения применения механизмов государственно-частного партнерства» и т. п.

Наиболее проработанным в данном отношении является закон Санкт-Петербурга от 20.12.2006 г. «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». ГЧП в законе определяется как взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных (подп. 1 п. 1 ст. 4 закона). Законом установлены условия, формы и принципы участия Санкт-Петербурга в ГЧП, раскрыты полномочия исполнительных органов при заключении и исполнении соглашений, описан порядок проведения конкурса и требования к участникам, а также закреплены гарантии прав партнеров (концессионеров), что повышает привлекательность ГЧП в Санкт-Петербурге. Предусмотрена возможность оформления прав собственности на вновь созданное имущество и получение дохода от его эксплуатации, определены обязательства города по участию в финансировании проекта, тарифам и минимальному доходу от эксплуатации. В законе достаточно подробно описаны гарантии, предоставляемые партнеру, что само по себе делает «правила игры» более понятными.

В марте 2011 г. журнал «Infrustrtucture Investor» объявил сделку по проекту превращения аэропорта Пулково (СПб.) в международный «сделкой года» по схеме ГЧП. Схема такова: управляющая компания

«Воздушные ворота Северной Столицы» проводит реконструкцию аэропорта стоимостью в 1,3 млрд. евро и на 30 лет получает объект в управление. В течение этого срока прибыль оставляет у себя, отдавая городу всего 11,5%. Партнерство (в данном случае – концессионное) получается для обеих сторон выгодное: региону не приходится единолично тратить из бюджета средства (их и нет в таком количестве), а частному инвестору полученной от эксплуатации госактивов выручки хватает не только на то, чтобы расплатиться с долгами по займам, но и остаться с прибылью. Великобритания, флагман ГЧП в мире, ежегодно экономит таким образом 17% средств бюджета. При этом подсчитано, что проекты, выполненные с привлечением частных партнеров (инвесторов), в 78% случаев остаются в рамках заявленного бюджета и завершаются вовремя или даже до срока, указанного в контракте.

Санкт-Петербургом форма ГЧП используется при реализации проектов строительства Морского пассажирского терминала и наземного экспресса, комплексного освоения территорий «Балтийская жемчужина» и «Славянка», а проекты строительства Западного скоростного диаметра и тоннеля получили поддержку Правительства РФ и софинансирование из Инвестиционного фонда.

В настоящее время влияние Инвестфонда РФ на социально-экономическое развитие страны и отдельных регионов пока остается минимальным, так как финансирование отобранных региональных проектов предусмотрено с 2010 г.

## **БЮДЖЕТ КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ ДОСТОЯНИЕ**

**Ю. Г. Швецов**

*Алтайская академия экономики и права, г. Барнаул*

*yu.shvetsov@mail.ru*

Развитие рыночной экономики, имеющее конечной целью построение самодостаточного в социальном плане общества, предъявляет повышенные требования к качеству теории государственных финансов вообще и их сердцевине – бюджету в частности.

Это коренной вопрос теории бюджета, связанный с его социальной направленностью, не решив который, невозможно верно опреде-

лить ни теоретические постулаты, ни практическую составляющую сферы государственных финансов. До тех пор пока не будет преодолена главная теоретическая проблема – общепринятого определения бюджета как общественного достояния, невозможно будет интерпретировать все остальные категории теории государственных финансов. Отсутствие этой фундаментальной основы препятствует появлению новых и творческому развитию имеющихся элементов, составляющих основу методологии государственного бюджета.

На наш взгляд, под бюджетом, исходя из критерия содержательности дефиниции, следует понимать централизованный фонд денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых ценностей в целях повышения жизненного уровня населения.

Сущность бюджетной системы, излагаемая в Бюджетном кодексе, не выдерживает никакой критики. Главным недостатком кодекса является его концептуальная ограниченность. Речь идет, в частности, о том, что бюджетная система в нем представлена как бы сама по себе, в своеобразном экономическом и социальном вакууме. Заложена в кодексе концепция ориентирована на решение узковедомственных внутрибюджетных проблем, при этом во всех частях кодекса просматривается явно счетный, организационно-технический характер концепции, сводящий роль бюджетной системы до правительственной кассы. Бюджетному механизму отводится роль экономического регулятора, предназначенного в основном для содержания государственного аппарата и реализации так называемых «минимальных государственных социальных гарантий» и «минимальной бюджетной обеспеченности».

В этой связи весьма примечателен тот факт, что формулировка целевой направленности «финансового регулирования» выглядит расплывчатой и в вводной части кодекса, и в его содержании, а такие понятия, как «бюджетная политика» и «защищенные статьи бюджета», вообще не включены в ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе». Лишь в разделе VI «Составление проектов бюджетов» вскользь упоминается об основных направлениях бюджетной и налоговой политики, используемых при составлении проектов бюджетов.

Обратимся к наиболее важным теоретическим аспектам бюджета как экономической категории. Прежде всего, необходимо переосмысление его функций и принципов построения бюджетной системы.

На наш взгляд, функциями бюджета являются следующие:

– перераспределительная, связанная с варьированием величины национального дохода между производственной и непроизводственной сферами, в территориальном и отраслевом разрезе, наиболее значимыми в данный период развития страны отраслями экономики, их видами и подвидами;

– регулирующая, отражающая процесс первоочередного направления денежных средств на развитие приоритетных отраслей национальной экономики и проявляющаяся в возможности целенаправленно и непосредственно воздействовать через государственные расходы (заказы, ассигнования, субсидии, субвенции) на различные стадии общественного воспроизводства (производство, обмен, распределение, потребление), на совокупные спрос и предложение, накопления и сбережения;

– социальная, заключающаяся в повышении жизненного уровня населения (снижение безработицы, рост размеров социальных пособий, снижение смертности, повышение пенсий и т. п.), осуществлении социальной поддержки слабо защищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, студентов, малообеспеченных семей), предоставлении гарантии социальных и экономических прав граждан России, проведении активной социальной политики, обеспечивающей адресную защиту нуждающихся в ней слоев населения;

– контрольная, включающая надзор общества за целевым и адресным расходованием бюджетных средств, за соответствием размера централизуемых финансовых ресурсов государства объему его потребностей, за действенностью бюджетного процесса, в котором должны «высвечиваться» слабые места, «болевы точки» в экономике страны.

Принципы построения бюджетной системы, сформулированные в Бюджетном кодексе, также должны быть изменены в соответствии с новым определением бюджета и наполнены другим социально-экономическим содержанием.

1. Принцип общественной значимости бюджета, который основывается, прежде всего, на едином для всех звеньев бюджетной системы подходе к социальной направленности бюджета, ранжировании общественных потребностей по степени их значимости и обеспечении в соответствии с этим их различного финансирования.

Этот принцип является основным, все остальные по отношению к нему будут производными.

2. Принцип единства бюджетной системы как единство бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса.

3. Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами означает определение полномочий органов власти по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

4. Принцип самостоятельности бюджета как обязанность органов власти обеспечивать бюджетный процесс и эффективность использования бюджетных средств, направленная на самообеспечение и саморазвитие отдельных территорий.

5. Принцип сбалансированности бюджета: объем его расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений из источников финансирования бюджетного дефицита.

6. Принцип результативности бюджета означает достижение социально значимых целей с минимальным отвлечением средств на непроизводительные расходы (содержание номенклатуры, национальную оборону и т. п.).

7. Принцип прозрачности бюджета заключается в обязательной открытости для общества и средств массовой информации всех бюджетных процедур и этапов бюджетного процесса.

8. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что все бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных бюджетополучателей с указанием целей их использования.

9. Принцип минимизации издержек управления бюджетом заключается в том, что расходы по управлению бюджетом должны быть сведены к минимуму.

Остальные перечисленные в Бюджетном кодексе принципы (равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, полноты отражения доходов и расходов, совокупного покрытия расходов, достоверности, подведомственности расходов, единства кассы) на самом деле принципами или не являются: они либо надуманны, либо имеют технический характер действия.

## ПРОБЛЕМЫ, ПРАКТИКА, ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

**Н. Н. Шохин**

*ГОУ ВПО «Вологодский государственный технический университет»,  
г. Вологда*

*etpp2@mh.vstu.edu.ru*

Само понятие «территориальный менеджмент» отличается от традиционно формулируемых понятий «региональный менеджмент» или «муниципальный менеджмент» и обоснованно внесено в название статьи по следующим аргументам. Процесс глобализации, активного межрегионального сотрудничества проявляется в организации новых территориальных образований на уровне государств, субъектов Федерации и муниципалитетов. Указанное обстоятельство определяет необходимость теоретического исследования и анализа практики функционирования именно территориального менеджмента. При этом очевидно, что данным выводом не только не умаляется значимость регионального и муниципального менеджмента, напротив, все нижеизложенное применимо на уровне и региона, и муниципального образования.

Из многообразия современных проблем ТМ выделим следующие основные:

1. Отличия и сходства процессов функционирования территориального менеджмента (ТМ) и территориальных органов управления (ТОУ).

2. Что является показателем или показателями деятельности ТМ и ТОУ, итоговых результатов процесса социально-экономического развития территории.

3. Какова логистика и параметрическая зависимость между используемыми ресурсами территории, деятельностью ТМ и ТОУ и итоговыми показателями социально-экономического развития территории.

4. В чем содержание и особенности понятий «эффективность» и «результативность» применительно к деятельности ТМ и ТОУ.

5. Каковы предложения по совершенствованию технологии формирования ТМ.

По своей структуре ТОУ представляют совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эти органы наделены по законодательству властными полномочиями с обозначенными целями, задачами, пределами компетенции и ответственности. В базовую структуру ТМ входят, кроме указанных ТОУ, на наш взгляд, хозяйствующие субъекты, частные финансовые институты, наука – фундаментальная, отраслевая и все объекты образования.

- По закону органы госвласти разрабатывают и осуществляют государственную политику по реализации прав и свобод граждан. Органы местного самоуправления обеспечивают жизнедеятельность населения. Главным содержанием функционирования ТМ является производство востребованных товаров и услуг на основе рационального использования имеющихся ресурсов, обеспечение занятости населения, формирование бюджетов и доходов граждан.

Таким образом, ТОУ являются ключевым элементом ТМ и, обладая властными полномочиями, планируют, координируют, стимулируют работу других элементов и в целом ТМ.

Классическая классификация показателей на:

- экономические и социальные;
- натуральные и стоимостные;
- абсолютные и удельные;
- по другим признакам

несомненно, применима и в нашем случае, однако многовариантность оценок, различные единицы измерения показателей объективно затрудняют комплексный анализ и обоснованность интегральной оценки деятельности ТМ, ТОУ и процесса развития территории.

Прагматичным вариантом решения данной проблемы может быть выделение в качестве основных:

- экономических показателей:
  - валовой региональный продукт (в стоимостном и натуральном значении),
  - стоимость территориальной системы (как совокупность стоимости основных подсистем: природной, материально-технической, трудовой, финансовой);
- социальных показателей:
  - продолжительность жизни,
  - уровень образования,
  - реальные доходы на душу населения,

т. е. составляющие элементы интегрального показателя качества жизни человека согласно методике расчета ООН.

Именно эти три основных показателя, дополненные в необходимом случае другими критериями, наилучшим образом характеризуют деятельность ТМ, ТОУ и процесс и развития территории.

Мы разделяем точку зрения других авторов, обоснованно рассматривающих территорию как самостоятельную, сложную, открытую, динамично развивающуюся производственную систему, состоящую из основных подсистем, которые по своей природе являются ресурсами: природный, материально-вещественный, трудовой, финансовый. Властно-распорядительная подсистема, базовая составляющая которой ТОУ, на основе процесса формирования и стимулирования функционирования ТМ управляет рациональным и комплексным использованием ресурсов с целью достижения запланированных показателей ВРП, стоимости территориальной системы и качества жизни населения. Такова логистика взаимосвязи ресурсной базы, деятельности ТОУ, ТМ и результатов социально-экономического развития территории.

На основе проведенного экономического анализа с использованием авторской методики расчета преподавателями кафедры управления инновациями и организации производства ВоГТУ, а также статистических данных развития Вологодской области за 2000–2009 гг. были определены следующие зависимости:

- 1 рубль ресурсов территории генерирует 21 копейку ВРП;
- 1 рубль затрат на ТОУ:
  - создает 1300 руб. стоимости территориальной системы,
  - создает 270 руб. ВРП.

В научных и учебных трудах достаточно конкретно сформулировано понятие «эффективность», характеризующее пропорцию или соотношение достигнутого экономического результата к затратам для его достижения. Однако применительно к управленческой деятельности, в частности ТОУ, затруднен расчет экономического результата их деятельности. Кроме того, сложно выделить в итоговом показателе, обеспеченном деятельностью ТМ, индивидуальную долю участия именно ТОУ. Дополнительно усложняет проблему использование на практике в качестве близких характеристик, а порой и синонимов, категорий «эффективность» и «результативность».

Для решения проблемы с позиции уточнения понятийного аппарата предлагается следующее.

Результативность – это характеристика деятельности ТОУ, определяемая как соотношение стоимости территориальной системы (на конец планируемого периода) к затратам на ТОУ (за планируемый период), а также характеристика развития территориальной системы, определяемая как отношение ВРП к затратам на ТОУ.

Определение эффективности ТМ не удастся рассчитать из-за невозможности установить затраты на ТМ. Косвенно эффективность ТМ присутствует в показателе эффективности и ТОУ, и территориальной системы.

Вышеизложенное обосновывает принципиальное предложение по совершенствованию технологии формирования ТМ: регулярные институциональные изменения функционирования ТОУ, стимулирующие подобные изменения в других элементах инфраструктуры ТМ, обеспечат запланированные показатели ВРП, качества жизни, результаты социально-экономического развития территории. Под институциональными изменениями понимаются структурные, эволюционные, мировоззренческие, научно обоснованные, а также восприятие большинством населения, с жестким механизмом мониторинга.

Современный этап развития в мире, в России по своей политической, экономической, социальной составляющей благоприятен для реализации изложенного.

## **БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ ПРОШЕДШЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ**

**М. И. Яндиев**

*Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, г. Москва*

*mag2097@mail.ru*

За прошедшее десятилетие финансовая система страны была одним из самых динамичных и наиболее активно развивающихся секторов. Это, безусловно, свидетельство высокого профессионализма сотрудников финансовых ведомств на федеральном и региональном уровнях.

Вместе с тем все это время она развивалась с рядом очень серьезных, искусственно созданных деформаций, заключающихся в том, что бюджетная система фактически использовалась несколько не по назначению, а именно как один из дополнительных инструментов обеспечения территориальной целостности России.

Сделано это было за счет централизации в федеральном бюджете сверх необходимого объема части государственных и муниципальных ресурсов, с последующим перераспределением излишне собранных средств обратно в регионы. Другой элемент свелся к фактической ликвидации публичной конкуренции за распределение бюджетных средств. В условиях, когда все основные конкурирующие кланы и группировки сосредоточены в основном в рамках одной крупной партии, процесс поиска бюджетного компромисса происходит во время внутрипартийной борьбы, которая не является гласной. Еще один элемент заключается в установлении плоской ставки подоходного налога. Данная мера была направлена на системное снижение интереса налогоплательщиков к судьбе собранного властями подоходного налога и отстранения, таким образом, населения от участия в бюджетном процессе.

Еще один аспект проблемы – реформа муниципалитетов, что можно признать не столько формированием муниципальной системы власти, сколько созданием новых рабочих мест и стремлением таким образом преодолеть элементы нищеты, существовавшие в РФ в конце 90-х гг. прошлого столетия.

Такая конструкция финансовой системы государства позволила существенно укрепить контроль федеральной власти за региональными элитами и решать отдельные проблемы, типа нищеты. Однако использование бюджетной системы в качестве инструмента государственного управления привело к вполне естественному последствию – системному снижению эффективности бюджетной системы страны.

В этой связи отметим три факта, каждый из которых по своему внутреннему содержанию следовало бы признать финансовым кризисом, но чего не произошло. Во-первых, это стабильно высокая корреляция бюджетных доходов со стоимостью нефти на мировом рынке. Во-вторых, это почти двукратный рост стоимости квадратного метра жилья в 2006 г. В-третьих, это то, что количество высоколиквидных финансовых активов за десятилетие не изменилось.

Общая ситуация в сфере финансов, тем не менее, выглядела весьма позитивно, поскольку доходы бюджетов всех уровней росли очень стремительно и в ряде регионов наблюдался более чем 15-кратный рост доходной части бюджета за десятилетие.

В настоящее время проблемы обеспечения территориальной целостности или недоверия федерального центра региональным элитам не стоят так остро, как десять лет назад. Поэтому можно предположить, что следующее десятилетие пройдет под знаком очень медленного, постепенного исправления вышеназванных деформаций, как одного из очевидных путей повышения эффективности бюджетной системы страны.

Принимая во внимание, что федеральные власти будут, как и прежде, использовать финансовую систему для решения нефинансовых проблем, вполне разумным представляется постановка вопроса: какая актуальная проблема способна оказать ключевое влияние на развитие финансовой системы России в ближайшем десятилетии?

Можно предположить, что такой проблемой является критически разросшаяся за прошедшее десятилетие коррупция в госсекторе, способная поставить под угрозу политическую стабильность в стране. В этом случае целью высших органов власти страны будет стремление заменить нынешние нелегальные источники доходов части федеральной и региональных элит на легальные. Для этого будут использоваться два подхода. Первый – инициирование все новых и новых инвестиционных проектов, финансируемых за счет бюджетных средств. Второй – формирование полноценной федеральной контрактной системы. Первый подход будет обеспечивать доходы элит, второй – вынуждать элиты получать свои доходы из легальных источников. Это, безусловно, изменит и объем, и качество работ региональных финансистов.

Важным компонентом развития финансовой системы России следующего десятилетия должна стать отечественная финансовая наука. Она должна на деле подключиться к решению проблем, возникающих перед финансовым сектором, для чего ей необходимо избавиться от беспринципности при оценке научно-квалификационных работ, обновить кадровый состав и признать на деле создание научной новизны главной целью работы академического сообщества.

**СОДЕРЖАНИЕ**

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В ПРОВЕДЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ © Авдеева В. И. ....	3
АВТОМАТИЗАЦИЯ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 08.05.2010 г. № 83-ФЗ © Афанасьев А. В. ....	4
ИНСТРУМЕНТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ © Бабайцева Е. В. ....	8
НАЛОГ С КАЗЕННЫХ ЛЕСОВ В БЮДЖЕТЕ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ОЛОНЕЦКОЙ ГУБЕРНИИ 11 © Баданов В. Г. ....	11
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ © Барашева Т. И. ....	14
ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ © Бобкова Л. Л. ....	17
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ © Болдырева А. В. ....	20
НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЕ И ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Боровикова Е. В. ....	24
РОЛЬ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ВЫЯВЛЕНИИ РЕЗЕРВОВ ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Васильев И. В. ....	27

---

ПЛАНШЕТНЫЙ КОМПЬЮТЕР iPad КАК ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ ДЛЯ МОБИЛЬНОГО СИТУАЦИОННОГО ЦЕНТРА. ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА И АНАЛИЗА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ. ПО КАК УСЛУГА (SaaS), ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ © Вахрамеева А. В. ....	30
О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ © Гарифуллина Н. Ю. ....	33
РОЛЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОДДЕРЖКЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА © Гурунян Т. В. ....	36
К ВОПРОСУ О РАЗМЕЩЕНИИ ИНФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ (МУНИЦИПАЛЬНЫМИ) УЧРЕЖДЕНИЯМИ НА ОФИЦИАЛЬНОМ САЙТЕ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ © Дербизова С. А. ....	39
РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РФ В СВЯЗИ С СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕМ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ» НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ © Дербизова М. В., Хабаров А. М. ....	43
ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТНОЙ ЕМКОСТИ © Дьякова Е. Б. ....	46
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СФЕРЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ) © Завьялов Д. Ю. ....	50
ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА КРУПНОГО ГОРОДА НА РАЗВИТИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАЗЕМНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА © Ивановский Л. В., Безлепкин М. Н. ....	53
ОЦЕНКА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ – АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ © Кашенцева Н. П. ....	56

---

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	
© Козин В. В. ....	59
ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)	
© Козин В. В. ....	64
МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ФИНАНСОВЫМ ОРГАНОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УСЛОВИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ	
© Конева О. В. ....	67
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ	
© Костюк Л. С., Финогенова И. В. ....	70
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ПАЛАТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
© Крохина Ю. А. ....	74
О СОСТАВЕ ПРИНЦИПОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ	
© Крылов Г. З. ....	79
О СУЩНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	
© Крылов Г. З. ....	86
РЕАЛИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	
© Левина В. В. ....	92
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА	
© Литвинцев В. В. ....	95
МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ НА ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ	
© Лукьянова А. В., Петрищева Т. С. ....	99
К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	
© Мамаев А. В., Овчинцева С. А. ....	102

---

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ © Мамаев А. В., Сазонов А. С. ....	105
ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ПОЛУЧАТЕЛЕЙ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ) © Морохоева И. П. ....	108
ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РЕГИОНЕ (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ) © Найденов Н. Д., Новокшонова Е. Н. ....	112
НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ © Найденова Т. А. ....	115
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ © Никитина А. Х. ....	118
ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ НА ИХ ИННОВАЦИОННУЮ АКТИВНОСТЬ © Никифоров О. А. ....	123
ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ © Никулина Е. В., Макаревич А. Ю. ....	126
К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ БЮДЖЕТНОГО РИСКА © Никулина Е. В., Отморская Е. А. ....	129
КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ПО НАЛОГОВЫМ ДОХОДАМ © Орлова Е. О. ....	133
БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ © Пакшенкова С. В. ....	137

---

ЦЕЛЕВОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ © Палюшок М. Н. ....	143
ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ © Панов О. А. ....	146
ОБРАЩЕНИЕ ВЗЫСКАНИЯ НА СРЕДСТВА БЮДЖЕТОВ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ СУДЕБНЫХ АКТОВ О ВОЗВРАТЕ (ВОЗМЕЩЕНИИ) ИЗЛИШНЕ УПЛАЧЕННЫХ (ВЗЫСКАННЫХ) СУММ © Пауль А. Г. ....	149
ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ, ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАДАНИЯ С УЧЕТОМ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №83-ФЗ © Петрова Л. О. ....	152
ПРАКТИКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ РЕГИОНАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАИМСТВОВАНИЙ © Пименов М. Ю. ....	155
ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 83-ФЗ © Полозов Р. В. ....	159
ВКЛАД ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ В РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ © Почивалова Г. П. ....	162
ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕТОДА ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ТЕХНОЛОГИЯ, МОНИТОРИНГ, ПРИНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ © Розанова Л. И. ....	165
К ВОПРОСУ О ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ © Сазонов С. П., Иванов В. Е. ....	169
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ © Сазонов С. П., Лукьянова А. В. ....	172

---

НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ В ДОХОДАХ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ © Салина Н. В. ....	174
К ВОПРОСУ ОБ ФОРМИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТОВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ © Сачук Т. В. ....	177
УПРАВЛЕНИЕ КРИЗИСНЫМ БЮДЖЕТОМ © Свищева В. А. ....	181
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ © Сердюкова Н. А., Сердюкова Н. В. ....	184
ГОСЗАКАЗ. ПРОБЛЕМЫ, ПОДНИМАЕМЫЕ КОНТРОЛЕРАМИ © Сибэгатуллина М. М. ....	187
ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В РЕГИОНАХ И МУНИЦИПАЛИТЕТАХ © Симагина О. В. ....	189
ИННОВАЦИОННО-ИНВЕСТИЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ КАК ФАКТОР МИНИМУМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ © Скурихина Т. Г. ....	193
БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ЧАСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ © Солдатова К. А., Сигова С. В. ....	196
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РЕГИОНА © Сорокина Т. В. ....	199
ТЕКУЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ СТРАНЫ И ЕЕ РЕГИОНОВ © Спирыгин В. И. ....	203
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА АЛТАЙСКОГО КРАЯ © Стрижкина В. Н. ....	206

---

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ – ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ © Стрижкина И. В. ....	208
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В ОБЛАСТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ © Топилин Я. Н. ....	212
ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ФОНД КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ © Федькова Е. Л. ....	215
УЧАСТИЕ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМ © Хабаров А. М. ....	219
РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА © Ходачек А. М. ....	222
БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА В ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ © Храмова Т. В. ....	224
БЮДЖЕТ КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ ДОСТОЯНИЕ © Швецов Ю. Г. ....	227
ПРОБЛЕМЫ, ПРАКТИКА, ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА © Шохин Н. Н. ....	231
БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ ПРОШЕДШЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ © Яндиев М. И. ....	234

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ  
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

Материалы  
Десятой научно-практической конференции  
(28–30 сентября 2011 г.)

Редактор О. В. Обарчук  
Компьютерная верстка Т. А. Григорьева  
Оформление обложки О. А. Бондарь

Подписано в печать 15.09.2011. Формат 60x84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Уч.-изд. л. 15,0. Изд. № 109.  
Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ  
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33