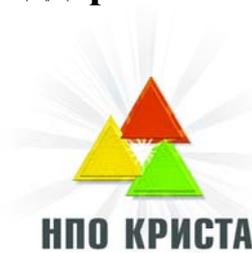


Министерство финансов Российской Федерации
Министерство финансов Республики Карелия
Редакция журнала «Финансы»
Редакция журнала «Бюджет»
Петрозаводский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Труды
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 : труды Десятой научно-практической конференции (28–30 сентября 2011 г.). – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2011. – 255 с.

ISBN 978-5-8021-1315-8

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 978-5-8021-1315-8

© Издательство Петрозаводского государственного университета, оригинал-макет, 2011

ПРИВЕТСТВИЕ

Заместителя министра финансов Российской Федерации А. Г. Силуанова участникам Десятой научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов»

Уважаемые участники ежегодной научно-практической конференции!

На Десятую научно-практическую конференцию, которая проводится в г. Петрозаводске, собрались представители федеральных, региональных и муниципальных органов власти, финансисты, ученые, предприниматели России для того, чтобы обсудить наиболее актуальные вопросы совершенствования бюджетной политики в свете задач, которые ставятся Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым и Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным.

Намеченная программа конференции предполагает рассмотреть важные вопросы проводимой бюджетной реформы, разграничения полномочий и ресурсов, повышения эффективности расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, повышения эффективности межбюджетных отношений, их ориентированности на улучшение результатов общественного сектора, практики казначейского исполнения бюджета, финансового контроля, по увеличению прозрачности бюджета как составной части гражданского общества.

По нашему мнению, Республика Карелия не случайно в очередной раз проводит столь представительный форум. Тем самым признается достаточно высокий уровень научной работы, проводимой Петрозаводским государственным университетом в направлении мониторинга и анализа бюджетов РФ, ее субъектов и муниципалитетов.

Одна из важных особенностей конференции состоит в том, что сложнейшие вопросы и проблемы бюджетной политики обсуждаются комплексно с участием всех ветвей и уровней власти, ученых и общественности.

Большое значение имеет и такая традиция конференции, как обмен практическим опытом, сравнение опыта субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Уверен, что, как и на предыдущих конференциях, участники выработают актуальные и интересные рекомендации по реализации намеченных задач в сфере финансовой политики, которые будут находить свое применение в деятельности финансовых органов страны.

Желаю всем участникам конференции плодотворной работы, творческих дискуссий и приятного знакомства с культурными и природными достопримечательностями Карелии.

Заместитель министра финансов
Российской Федерации

А. Г. Силуанов

ПРИВЕТСТВИЕ

Главы Республики Карелия А. В. Нелидова участникам Десятой научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов»

Уважаемые участники конференции, гости Карелии!

Правительство Республики Карелия приветствует Вас на гостеприимной карельской земле!

Сегодня открывается Десятая научно-практическая конференция. Республика Карелия давно стала дискуссионной площадкой, на которой специалисты в области общественных финансов обсуждают актуальные проблемы текущей бюджетной политики, перспективы развития бюджетного сектора регионов и муниципалитетов страны на среднесрочную перспективу.

Высокий статус конференции, безусловно, придает то, что она проводится под эгидой Министерства финансов Российской Федерации. Организаторами конференции выступают Петрозаводский государственный университет, Правительство Республики Карелия, редакции журналов «Финансы» и «Бюджет».

В 2011 г. проведение конференции приобретает особую актуальность для обеспечения стабильности в государственном и муниципальном секторах экономики. И это обусловлено изменениями законодательства Российской Федерации, изменяющего в 2012 г. разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Создание дорожных фондов, переход значительной части расходных обязательств в области здравоохранения с 1 января 2012 г. с муниципального на региональный уровень, изменение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с передачей финансового обеспечения полиции на федеральный уровень приведет к существенному изменению структуры региональных и местных бюджетов. В этих условиях повышение эффективности использования бюджетных средств, изменение правового статуса учреждений, определение и достижение целевых ориентиров для государственных и муниципальных учреждений, повышение качества финансового менеджмента становятся вопросами первостепенной важности.

Нам необходимо обсудить, как строить бюджетную политику сегодня и в среднесрочной перспективе, какие меры необходимо предпринять для поступательного движения вперед. Очень важно изучать взаимный опыт, дополняя и обогащая его современными тенденциями.

Оценивая работу Республики Карелия в области общественных финансов, можно констатировать, что в республике в текущем году стабилизировалась ситуация с наполнением и исполнением бюджета. Однако еще многое предстоит сделать Правительству Республики Карелия для повышения эффективности бюджетных расходов и снижения государственного долга.

В настоящее время в республике проводится работа по формированию проекта бюджета на 2012–2014 гг. Приоритетными задачами определены рост доходов бюджетов республики и муниципальных образований, совершенствование структуры и качества государственных и муниципальных услуг, повышение эффективности бюджетных расходов, реализация подготовительных мероприятий по переходу к новой программно-целевой структуре бюджета, а также ограничение и последовательное снижение дефицита бюджета.

Правительство Республики Карелия поздравляет Вас с началом работы научно-практической конференции и желает плодотворных и интересных дискуссий! Хочется верить, что при подведении итогов конференции будут подготовлены рекомендации, которые помогут нам в дальнейшей работе по организации бюджетного процесса в регионах, а приобретенный в ходе работы конференции опыт станет движущей силой для дальнейшего развития финансовых взаимоотношений на всех уровнях.

Успехов всем и счастливого пребывания в Карелии!

Глава Республики Карелия

А. В. Нелидов

**РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 08.05.2010 г.
№ 83-ФЗ В ПРОГРАММНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА «СМЕТА» РАЗРАБОТКИ
НПО «КРИСТА»**

А. В. Афанасьев

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

krista@karelia.ru

НПО «Кристалл» более 10 лет занимается автоматизацией бухгалтерского учета в государственных (муниципальных) учреждениях.

Вы хорошо знаете наш программный продукт – АС «Смета».

В 2011 г. в связи с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, с изменениями в бухгалтерском учете и отчетности учреждений АС «Смета» претерпела значительные изменения.

Коротко об АС «Смета»

АС «Смета» предназначена для автоматизации бухгалтерского учета:

- органов государственной власти и местного самоуправления;
- государственных (муниципальных) учреждений – казенных, бюджетных, автономных;
- централизованных бухгалтерий, обслуживающих все типы государственных (муниципальных) учреждений.

Система позволяет автоматизировать учет основных хозяйственных операций: санкционирование, финансовые и нефинансовые активы, обязательства, администрирование доходов, кредиты, межбюджетные отношения, расчеты по заработной плате, прочие расчеты.

В свете изменений в учете и отчетности 2011 г. АС «Смета» поддерживает в одной конфигурации программного продукта реализацию приказов Министерства финансов РФ № 157н, 162н, 174н, 183н, 191н, 33н.

АС «Смета» обеспечивает ведение учета:

- согласно ЕПС бухгалтерского учета с расширенными аналитическими признаками (аналитика может быть как конфигурационная, так и пользовательская);

- с применением типовых бухгалтерских операций (в т. ч. пользовательских операций);
- по действующей бюджетной классификации;
- в разрезе видов финансового обеспечения деятельности;
- в разрезе ОСГУ.

Все это обеспечивает сопоставимость данных при возможном переходе учреждения из одного типа в другой.

Централизованный учет

В одной конфигурации программного продукта «Смета» может работать как казенное, так и бюджетное или автономное учреждение. Это обеспечивает централизованным бухгалтериям (ЦБ) возможность заключать договоры на обслуживание с разными типами государственных (муниципальных) учреждений и вести учет в АС «Смета» в единой информационной базе данных.

Глубина иерархической структуры централизованной бухгалтерии определяется самим пользователем и зависит от требований группировки и детализации учетных данных в формируемой отчетности.

Работа в единой базе данных имеет неоспоримые преимущества. Одно из преимуществ такого решения – совместное использование множества справочников. Например, в качестве материально ответственных лиц или подотчетных лиц используются сотрудники организации, уже занесенные в базу данных для начисления заработной платы со всеми необходимыми данными: паспорт, ИНН и т. д.

Отчетность учреждений, обслуживающихся в ЦБ, может формироваться как сводно, так и отдельно по каждому учреждению определенного типа либо структурному подразделению.

Реализация изменений закона № 83-ФЗ в АС «Смета»

На текущий момент все наши пользователи осуществили автоматический перенос данных в новой конфигурации на счета ЕПС и работают в системе в соответствии со своим типом учреждения – казенным, бюджетным или автономным. Напомню, что конфигурация была выпущена в середине марта текущего года. Автоматический перенос по счетам бухгалтерского учета осуществлялся на основе переходных таблиц Минфина России.

Приведем последние изменения, выпущенные нами в виде централизованных обновлений к версии системы и позволяющие автоматизировать операции по ведению учета, согласно закону № 83-ФЗ, и

составлению отчетности государственных (муниципальных) учреждений:

1. Автоматизация процедуры принятия денежных обязательств наряду с принятием бюджетных обязательств (Обновление 4).

2. Реализация приказа Минфина РФ от 25.03.2011 г. № 33н с бухгалтерской отчетностью государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений (Обновление 5).

3. Доработки полугодовой отчетности по заработной плате (Обновление 6).

Автоматизация процедуры принятия денежных обязательств

Обновление 4 добавляет поле «Принять ДО» в документах П/п, Вх/п, ПКО, РКО, Вх/сч, АО, Заявка в ОФК. Работа поля организована аналогично работе поля «Принять БО», таким образом выполняется требование нормативных документов о том, что процедура санкционирования расходов включает две стадии: принятие обязательств (т. е. момент заключения хозяйственных договоров, счет 502.01) и санкционирование оплаты этих обязательств (счет 502.02).

Операция по «Денежным обязательствам, принятым в пределах ЛБО (БА), сметных назначений по ПДД», указываемая в поле «Принять ДО», – это Д 502.01 К 502.02.

Напомню операции по принятию бюджетных обязательств по приказу № 162н (для КУ):

Д X.501.13.XXX К X.502.11.XXX Принятие БО за счет ЛБО;

Д X.503.13.XXX К X.502.11.XXX Принятие БО за счет БА.

Для БУ и АУ по приказам № 174н, 183н:

Д X.506.10.XXX К X.502.11.XXX Принятие БО в пределах сметных назначений.

Например, в документе П/п проводки по принятию БО и ДО идут параллельно основной проводке по документу «Авансовые перечисления другим бюджетам бюджетной системы».

Реализация приказа Минфина РФ от 25.03.2011 г. № 33н в Обновлении 5 позволила бюджетным и автономным учреждениям сдавать полугодовую отчетность в текущем году в АС «Смета». Формы, не вошедшие в Обновление 5, по приказу № 33н также готовы и будут рассылаться в следующем централизованном обновлении системы. Однако если в этих формах есть необходимость уже сейчас, то Вы можете сделать запрос на адрес технической поддержки.

Планируемые задачи в АС «Смета / ПФХД»

В настоящее время в АС «Смета» ведутся работы по реализации отдельного документа в секции «Санкционирование» для ввода утвержденных сумм сметных назначений по доходам (поступлениям) и расходам (выплатам).

Государственное (муниципальное) бюджетное или автономное учреждение составляет план в порядке, определенном органом исполнительной власти (органом местного самоуправления), осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении учреждения в соответствии с приказом Минфина России от 28.07.2010 г. № 81н. Вы знаете, что приказ вступает в силу с 1 января 2012 г.

Вместе с тем отдельные бюджетные учреждения, переведенные в установленном порядке на новый порядок финансового обеспечения их деятельности по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) до 1 января 2012 г., не могут использовать бюджетную смету.

В 2011 г. бюджетные учреждения могут использовать в качестве планового документа документ, аналогичный ПФХД, а при предоставлении бюджетному учреждению субсидий на иные цели – документ, аналогичный сведениям об операциях с целевыми субсидиями. Эти положения закреплены в письме Минфина России от 28.04.2011 г. № 02-03-10/1603.

Документ «Смета по ПД, План ФХД», реализованный в АС «Смета», будет предназначен для ввода проводок со счетом 504.XX на текущий год и второй плановый год:

– плановые назначения по доходам (поступлениям) Д 507.XX К 504.XX КОСГУ 100, 600, 700;

– плановые назначения по расходам (выплатам) Д 504.XX К 506.XX КОСГУ 200, 300, 500, 800.

Также для формирования проекта Плана ФХД и анализа его выполнения в АС «Смета» будет реализован отчет:

– ПФХД (форма Плана будет типизирована на основании приказа № 81н от 28.07.2010 г. и приказа № 422 от 30.08.2010 г. «Порядок составления и утверждения ПФХД бюджетных учреждений, находящихся в ведении МФ РФ).

Планируемые задачи в АС «Смета / Web-клиент»

НПО «Криста» в IV квартале текущего года планирует выпуск программного решения «Web-Client АС "Смета"».

Решение значительно расширит сферу применения программного продукта по бухгалтерскому учету государственных (муниципальных) учреждений АС «Смета».

Решение позволит:

1. **Любому удаленному пользователю** получить доступ с мобильного устройства или персонального компьютера, имеющего выход в Интернет, к информационной базе и функциональным возможностям АС «Смета». Работа в АС «Смета» осуществляется через Web-интерфейс.

В качестве удаленного пользователя могут выступать руководитель учреждения, главный бухгалтер, любой сотрудник данного учреждения либо территориально удаленного подразделения.

Преимуществами данного решения для руководителя / главного бухгалтера являются:

- контроль за ведением бухгалтерского учета подчиненными;
- контроль процесса подготовки и сдачи отчетности;
- анализ и оперативное управление деятельностью учреждения.

2. **Распорядителям бюджетных средств / органам, осуществляющим полномочия учредителя**, данное решение позволит размещать у себя на Web-сервере базы данных подведомственных учреждений, соответственно, **подведомственным учреждениям** – работать с информационной базой данных, размещенной на сервере распорядителя через Web-интерфейс.

Преимущества для подведомственных учреждений:

– не требуются установка СУБД, клиентской части АС «Смета», дополнительных программных компонентов, закупка высокопроизводительного сервера и лицензионной СУБД, организация локальной сети в учреждении;

– работа в АС «Смета» будет осуществляться через обыкновенный Web-браузер, при этом для работы сотрудников достаточно будет быстрого Интернета.

Преимущества для распорядителя / учредителя:

– создание единого информационного пространства и электронного документооборота между распорядителем / учредителем и подведомственными ему учреждениями (получателями бюджетных средств);

– возможность формирования полной и достоверной отчетности как отдельно по учреждению, так и сводной отчетности в режиме ре-

ального времени – бухгалтерской, бюджетной, статистической, налоговой;

– контроль за ведением бухгалтерского учета в подведомственных учреждениях для соблюдения единой методологии;

– анализ и оперативное управление деятельностью подведомственных учреждений.

3. Централизованным бухгалтериям данное решение позволит в режиме реального времени получать от обслуживаемых учреждений первичные данные, необходимые для ведения полноценного бухгалтерского учета. Например, ввод данных кадрового и табельного учета для своевременного расчета заработной платы могут осуществлять ответственные сотрудники учреждений, а не специалисты ЦБ. При этом они подключаются к АС «Смета», установленной на Web-сервере ЦБ и через Web-интерфейс вводят данные.

С другой стороны, используя данное решение, учреждения, находящиеся на обслуживании в централизованной бухгалтерии, получают возможность осуществлять мониторинг исполнения бюджетного процесса.

Методы работы в АС «Смета» через программное решение «Web-Client» визуально не будут отличаться от методов работы через обыкновенное соединение, к которому мы все привыкли. Такое же окно загрузки системы, вход пользователей под логином и паролем, организация работы в системе «от документа». При этом электронные документы системы также будут иметь табличную часть детализаций в виде закладок и т. п. Отличие состоит только в том, что пользователю необходимо будет перед началом работы в программе открыть установленный на компьютере Web-браузер и, набрав в браузере ссылку http://адрес_сервера/, осуществить подключение к базе данных системы.

Программный продукт «Web-Client АС "Смета"» позволит значительно повысить эффективность работы государственных (муниципальных) учреждений, построить эффективную систему бухгалтерского учета в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ и действующими инструкциями по бухгалтерскому / бюджетному учету. В современных условиях освоение сотрудниками государственных (муниципальных) учреждений новых правил бюджетного или бухгалтерского учета, постоянная адаптация к происходящим изменениям в законодательстве стали невозможны без применения соответствующих программных продуктов.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

И. И. Ахокас

Министерство финансов Республики Карелия, г. Петрозаводск

ahokas@minfin.karelia.ru

Настоящий доклад посвящен актуальным вопросам бюджетной политики, над решением которых сегодня работают Правительство Республики Карелия и Министерство финансов Республики Карелия.

Одно из основных направлений – это работа в области доходов консолидированного бюджета республики.

В Республике Карелия реализуется разработанный Минфином Карелии и утвержденный распоряжением Правительства республики «План мероприятий по увеличению доходов консолидированного бюджета Республики Карелия и повышению эффективности налогового администрирования на 2011–2013 гг.».

Для увеличения доходов бюджета Республики Карелия осуществляются мероприятия по оптимизации налоговых льгот, повышению эффективности администрирования налоговых и неналоговых доходов, проводится работа с крупнейшими налогоплательщиками республики.

В результате проведенных мероприятий по реализации мероприятий в бюджет Республики Карелия в текущем году дополнительно привлечено 758 млн. руб.

Под руководством Министерства финансов Республики Карелия завершен первый этап работы межведомственной рабочей группы, образованной для проведения оценки потенциала доходов муниципальных образований в Республике Карелия. Сумма дополнительного потенциала поступлений в местные бюджеты оценивается в сумме 753 млн. руб.

Для внедрения новых механизмов стимулирования муниципалитетов к росту собственной налогооблагаемой базы в 2012 г. планируется создание Фонда налогового стимулирования для предоставления субсидий или грантов муниципальным образованиям, обеспечившим поступление дополнительных доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия. Данная задача обозначена в Бюджетном Послании Главы Республики Карелия о бюджетной политике в 2012–2014 гг.

Второе направление работы связано с обеспечением сбалансированности местных бюджетов.

Объем межбюджетных трансфертов, передаваемый местным бюджетам в текущем году, составляет практически треть бюджета республики (7,5 млрд. руб.).

Субвенции выделяются местным бюджетам на исполнение 13 государственных полномочий. В 2011 г. из бюджета республики предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам по 23 направлениям.

Несколько слов нужно сказать о принципиальных новациях в части формирования межбюджетных отношений с органами местного самоуправления в 2012 г.

Во-первых, это перераспределение ресурсов в связи с передачей с 1 января 2012 г. финансового обеспечения первичной медицинской помощи на уровень субъекта Российской Федерации. С 2012 г. финансовое обеспечение организации медицинской помощи на территории субъекта Российской Федерации предлагается осуществлять за счет средств бюджета республики. Оценка этих дополнительных расходных полномочий, подлежащих передаче из бюджетов муниципальных районов и городских округов, для бюджета субъекта составляет 1,7 млрд. руб.

Министерством финансов Российской Федерации подготовлен проект федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц, общий размер нормативов отчислений от НДФЛ в местные бюджеты сохраняется на уровне 40%, однако появится возможность перераспределения нормативов по типам муниципальных образований уже до 20% отчислений.

Пока поправки не внесены в Государственную думу РФ и прорабатываются варианты установления нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц исходя из действующей редакции Бюджетного кодекса РФ.

В результате удастся только частично сбалансировать передачу расходов по здравоохранению на уровень республики и, соответственно, возникает необходимость использования такого механизма выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, как субсидии из местных бюджетов бюджету Республики Карелия.

Во-вторых, Министерство финансов Карелии совместно с Министерством образования республики работает над совершенствованием методики расчета субвенции на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан в сфере образования. В рамках рабочей группы проработан вариант нового проекта закона. При определении стоимости образовательного процесса предполагается учитывать:

- уровни образования [*дошкольное, начальное, основное общее (неполное), основное общее (полное), дополнительное образование*];
- численность обучающихся по *общеобразовательным* программам, программам *специального (коррекционного)* образования, индивидуальному учебному плану, *дистанционно и на дому*;
- местонахождение общеобразовательного учреждения (*городская, сельская местность*).

Кроме того, в расчете предполагается применить среднегодовой фонд оплаты труда учителей и прочего персонала с учетом должностного оклада учителя, количества часов по учебному плану, средней наполняемости классов, а также ввести нормативные значения, такие как отношение численности прочего персонала к численности учителей, доля учебных расходов, средняя наполняемость классов в городах и сельских населенных пунктах.

При распределении средств фонда мы постараемся найти объективные показатели и критерии в сфере налогообложения, непосредственно связанные с деятельностью местных администраций и финансовых органов.

Третье направление нашей деятельности – это повышение эффективности бюджетных расходов.

Приоритетные направления работы в области расходов бюджета обусловлены повышением требований к эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также решением новых задач в области управления общественными финансами.

Для последовательного совершенствования системы управления региональных и муниципальных финансов в республике принята и реализуется «Программа по повышению эффективности бюджетных расходов Республики Карелия на период до 2012 г.».

Стратегическая цель программы – повышение эффективности бюджетных расходов всеми участниками бюджетного процесса регионального и муниципального уровней.

Органами государственной власти Республики Карелия утверждены ведомственные планы реализации программы, что позволяет обеспечить скоординированную работу на уровне главных распорядителей и подведомственных учреждений.

Практически всеми органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов также утверждены муниципальные программы по повышению эффективности бюджетных расходов.

Также наша работа сконцентрирована и на решении задач, поставленных перед субъектами Российской Федерации Федеральным законом Российской Федерации 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».

Исходя из предложенных на уровне Российской Федерации моделей реализации положений закона № 83-ФЗ, в переходный период для обеспечения организационных мероприятий, связанных с изменением типа государственных (муниципальных) учреждений, а также со снижением рисков, связанных с внедрением новых условий деятельности, Карелией выбран «экспериментальный» вариант перевода некоторых государственных учреждений на новую форму финансового обеспечения. В течение переходного периода ряд учреждений переводятся на новый механизм финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений через субсидии на выполнение государственного задания из бюджета Республики Карелия.

При выборе так называемых «пилотов», а их в республике 18, мы исходили из желания проверить, как «переживут» переходный период различные учреждения с разными направлениями деятельности, что дало бы нам возможность прогнозировать их дальнейшую судьбу, более правильно определиться с выбором типа или правового статуса.

В сфере здравоохранения и социальной защиты в эксперимент попали такие учреждения, как республиканская инфекционная больница, перинатальный центр, кожно-венерологический диспансер, дом-интернат для ветеранов, социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних. Кроме того, в эксперименте участвует подведомственное Министерству здравоохранения республики автохозяйство.

В сфере культуры «пилотами» выбраны музей изобразительных искусств, театр кукол, ансамбль песни и танца. В области *образования* экспериментальный вариант применен к карельскому кадетскому кор-

пусу, к специальной коррекционной школе-интернату, к двум профессиональным училищам и к технологическому лицей.

Из 193 государственных учреждений Карелии республиканского уровня в 2011 г. осуществлен переход к типу казенных 87 учреждений, автономных – 16 учреждений (из них 5 – образовательные учреждения среднего профессионального образования), бюджетных – 90 учреждений, из которых на новый механизм финансового обеспечения переведены пока только 18 учреждений.

Мы предполагаем, что использование экспериментальной модели перехода позволит нам, с одной стороны, уже в 2011 г. приступить к практической апробации новых подходов к организации деятельности государственных учреждений, а с другой – выявить «узкие» места и впоследствии, по окончании переходного периода, минимизировать риски и негативные последствия изменения правового статуса всей сети государственных учреждений республики.

В настоящее время можно сказать, что в Республике Карелия учреждения, переведенные с начала 2011 г. на новую форму финансового обеспечения – предоставление субсидии на выполнение государственного задания, так называемые «пилоты», справились с поставленными задачами. Практика работы показала, что пилотные учреждения стабильно функционируют, руководители были готовы к изменению менеджмента в своих учреждениях.

Переход от стадии разработки нормативной базы к практической реализации положений закона – этап более сложный, предполагающий правоприменение разработанных документов. Это очень ответственный этап.

Органами власти – учредителями государственных учреждений проводится работа по обмену опытом и подготовке к переводу на новые формы всей подведомственной сети. Идет работа по утверждению уставов учреждений и внесению в них соответствующих изменений, ведомственных перечней государственных услуг (работ), перечней показателей качества государственной услуги, перечней особо ценного движимого имущества и т. д.

Возможно, что первоначальные решения о выборе типа государственного учреждения будут скорректированы в основном в сторону расширения перечня бюджетных учреждений с новой формой финансового обеспечения и снижения числа казенных учреждений, которые предлагается сохранить только в сферах, деятельность государственных

ных учреждений в которых связана с реализацией государственных функций (лесное хозяйство, пожарная безопасность, занятость).

Также мы рассчитываем, что, возможно, 2011 г. для «пилотных» учреждений будет основой для принятия дальнейших решений по изменению типа и переводу их формы в автономные учреждения.

Важный момент реформирования общественного сектора – *переход на новую форму финансового обеспечения деятельности учреждений путем предоставления субсидии на выполнение государственного задания.*

Субсидии предоставляются при условии заключения между главным распорядителем средств бюджета Республики Карелия и государственным учреждением Республики Карелия соглашения о предоставлении субсидий на возмещение нормативных затрат на срок до трех лет (с уточнением при составлении проекта бюджета на очередной год). В указанном соглашении должны быть определены: размер, цели, сроки и периодичность предоставления субсидии (на практике, как правило, субсидии предоставляются один раз в квартал), обязательства государственного учреждения Республики Карелия по целевому использованию субсидии.

Порядок определения бюджетным и автономным учреждениям Республики Карелия *объема субсидий* устанавливает, что объем субсидий на соответствующий год по соответствующей целевой статье классификации расходов бюджета рассчитывается по методике.

Методика предусматривает суммарный по учреждениям, оказывающим определенную государственную услугу, или выполненную работу, показатель, характеризующий объем оказываемой государственной услуги, умноженный на стоимость государственной услуги, умноженный на коэффициент соответствия государственной услуги установленным требованиям к качеству и на коэффициент компенсации затрат на оказание государственной услуги потребителем для государственных услуг, оказываемых на частично платной основе.

В отношении конкретного государственного учреждения объем субсидий определяется главными распорядителями средств бюджета Республики Карелия в сроки, установленные Правительством Республики Карелия для распределения бюджетных ассигнований при формировании проекта бюджета Республики Карелия.

По аналогии с нормативными правовыми актами органов власти Российской Федерации в Республике Карелия первоначальные норма-

тивы затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества учреждений определялись исходя из объема бюджетных ассигнований, выделенных учреждению на выполнение государственных заданий в 2010 г. при условии сохранения объема оказания государственных услуг, то есть нормативы затрат для расчета объема субсидии на выполнение государственного задания рассчитаны от «достигнутого» уровня 2010 г.

Пока рано оценивать вопросы управления государственными услугами, тем не менее мониторинг стоимостных, количественных и качественных показателей предоставляемых государственных услуг в республике уже осуществляется.

Кроме вышесказанного, актуальной на сегодняшний день задачей является преодоление высокого уровня государственного долга республики.

Опыт работы с долгом и «лучшая практика» показывают, что безопасным уровнем долга является его объем, не превышающий 50% собственных доходов за год.

Долговая нагрузка на бюджет Республики Карелия является предельной (около 60% собственных доходов), что объективно требует действенных мер по сокращению расходов бюджета.

Для снижения темпов роста государственного долга Республики Карелия разработан план снижения долговой нагрузки бюджета, рассчитанный на перспективу. Идет работа по минимизации стоимости обслуживания госдолга. На погашение долговых обязательств должен быть направлен основной объем дополнительных доходов бюджета по итогам I полугодия и 9 месяцев текущего года.

В настоящее время в Республике Карелия проводится работа по формированию проекта бюджета республики на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.

Напомним, что в 2011 г. в России принят ряд законов, кардинально изменяющих межбюджетные отношения, а также расходные обязательства федеральных, региональных и местных органов власти.

Во-первых, это внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменения в части обязательного создания дорожных фондов субъектов Российской Федерации и закрепления нормами федерального закона источников их формирования, предусматривающие уменьшение доходов и изменение структуры расходов бюджета Республики Карелия без определения источников их возмещения.

В бюджете 2012 г. эти доходы составляют 2,5 млрд. руб. и формируют значительную часть бюджета Республики Карелия. Направление указанных доходов в полном объеме на формирование дорожного фонда приведет к радикальному сокращению доходов бюджета и финансового обеспечения иных, помимо дорожного хозяйства, законодательно закрепленных расходных обязательств Республики Карелия.

Во-вторых, передача на уровень Российской Федерации обеспечения деятельности полиции путем перераспределения расходных обязательств между бюджетами. Для передачи в ведение регионов предлагаются учреждения среднего профессионального образования, полномочия в области содействия занятости населения, а также отменяется ряд субсидий из федерального бюджета.

В-третьих, с 2012 г. финансовое обеспечение организации медицинской помощи на территории субъекта Российской Федерации будет осуществляться за счет средств бюджета республики.

При формировании расходов консолидированного бюджета на 2012 г. республика обязана в полном объеме предусмотреть средства на финансовое обеспечение действующих расходных обязательств по оплате труда с начислениями на выплаты по оплате труда работников государственных и муниципальных учреждений Республики Карелия с учетом принятых в 2011 г. решений по индексации заработной платы с 1 июня на 6,5% и с 1 октября на 6,5%, на меры социальной поддержки отдельных категорий граждан с учетом необходимости индексации расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг, на выполнение долговых обязательств, увеличение платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Очевидно, что при формировании проекта бюджета Республики Карелия на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. мы сталкиваемся с серьезными проблемами и в этих сложных условиях задачами финансовых органов являются:

- привлечение дополнительных средств в бюджеты Республики Карелия;
- совершенствование структуры и качества государственных и муниципальных услуг;
- повышение эффективности бюджетных расходов;
- реализация подготовительных мероприятий по переходу к новой программно-целевой структуре бюджета;

– ограничение и последовательное снижение дефицита бюджета Республики Карелия.

Надеемся, что все предлагаемые изменения и новации найдут отражение в принятом бюджете Республики Карелия на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.

ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА КАК ОСНОВА ИНТЕГРАЦИИ ПРОГРАММНОГО И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДОВ

Е. В. Бабайцева

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

veb@volgafin.ru

Как известно, Российская Федерация с 2004 г. приступила к масштабной реорганизации бюджетного процесса, инициируемой «Концепцией реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг.», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 (далее Концепция) и продолженной «Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р (далее Программа). В вышеобозначенных документах законодательно утвержден отказ от затратной с переходом к результативной модели в части внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Таким образом, система БОР является составной частью проводимой в стране бюджетной реформы с целью совершенствования бюджетного процесса, обеспечивающего стимулирование экономического роста и уверенного прогресса в социальной сфере за счет тесной увязки бюджетных расходов с непосредственными и конечными результатами.

Необходимо подчеркнуть, что в соответствии с концепцией БОР – метод бюджетирования, заключающийся в «распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-

экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов» [1]. Таким образом, программно-целевая деятельность является закрепленной основой реализации БОР в Российской Федерации.

Для справки, как свидетельствует международный опыт, наряду с программной основой существуют иные инструменты взаимосвязи бюджетных расходов и ожидаемых результатов. Примером тому могут явиться: государственное задание, государственные услуги, государственные стандарты, доказавшие эффективность и право на существование в рамках «результативных моделей» бюджетирования. Иными словами, подобно «кукольной матрешке» сущность понятия «БОР» выходит за пределы «программно-целевого бюджетирования», в то время как «программно-целевое бюджетирование» описывает определенную грань более комплексного и всеобъемлющего термина «БОР».

Возвращаясь к реалиям Российской Федерации, под целевой программой понимается установление этапов, порядка и механизма управления процессом последовательного достижения целей. Однако представленное определение не позволяет раскрыть сущность целевой программы, значимости которой уделяется повышенное внимание в связи с переходом к результативной модели бюджетирования.

Итак, с точки зрения содержательной позиции целевая программа – документ, содержащий:

- целевой блок, или, иными словами, характеристику главной цели программы и подцелей разных уровней, определяющих в совокупности целевую установку программы;

- функциональный блок – совокупность согласованных по содержанию и увязанных во времени осуществления функциональных мероприятий, направленных на достижение целей программы;

- исполнительный блок формируется для увязки мероприятий программы с их исполнителями в лице разных институтов, органов управления, министерств, ведомств, государственных и негосударственных, коммерческих и общественных организаций разных форм собственности, тем или иным образом участвующих в осуществлении программы, включая ее финансирование;

- ресурсный блок характеризует совокупность, количественные и качественные параметры ресурсного обеспечения программы, то есть объем и виды материальных, трудовых, информационных, финансо-

вых ресурсов, необходимых для реализации программы и источников их получения;

– организационный блок, характеризующий организацию ее разработки, состав и функции органов, участвующих в разработке, структуру, права и обязанности органов, управляющих осуществлением программы, особенности хозяйственного механизма управления разработкой и реализацией программы.

Безусловно, функциональная сторона целевой программы рассматривается способом достижения постановленных целей. Целеполагание и целеобоснование лежат в основе как целевой программы в частности, так и программно-целевой деятельности в целом.

С юридической точки зрения целевая программа – финансовый документ, который является правовым основанием для организации и финансирования деятельности учреждений и ведомств.

Однако основное назначение целевой программы состоит в ускорении социально-экономических процессов, ведущих к решению наиболее важных проблем экономического развития, а также в сокращении сроков достижения тех целей и целевых ориентиров, имеющих первостепенный характер для общества и отдельных сфер общественного производства на данном этапе.

Рассматривая экономическую сторону вопроса, хочется заметить, что, несмотря на значимость программной деятельности, Бюджетный кодекс РФ не прописывает определения целевой программы, в то время как в ряде государств постсоветского пространства, приступивших к построению «результативных» моделей в более поздние сроки, вышеуказанный пробел места не имеет.

Так, согласно п. 1 ст. 87 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, бюджетная программа – это программа, финансирование которой предусмотрено полностью или частично за счет средств бюджетов. При этом в п. 2 ст. 87 сказано, что бюджетная программа включает комплекс мероприятий, увязанный по ресурсам, заказчикам и срокам выполнения, обеспечивающий реализацию поставленных программой задач для достижения цели программы.

Статья 1 Бюджетного кодекса Украины определяет бюджетную программу совокупностью мероприятий, направленных на достижение единой цели, задач и ожидаемого результата, определение и реализацию которых осуществляет распорядитель бюджетных средств в соответствии с возложенными на него функциями.

Наконец, в соответствии со ст. 32 Бюджетного кодекса Республики Беларусь бюджетная программа определяет направления расходов бюджета, взаимоувязанных со стратегическими направлениями, целями, задачами, показателями результата, определенными в стратегическом плане государственного органа, имеющих показатели результата и объемы финансирования расходов бюджета.

Отталкиваясь от авторских позиций отечественных исследователей, остановимся на ряде трактовок целевой программы, раскрывающих, по нашему мнению, ее экономическое содержание.

Итак, по мнению П. И. Кононенко, целевая программа – это совокупность мероприятий по достижению глобальных и локальных целей управления с использованием основных ресурсов и вытекающих из них текущих и перспективных задач [2, с. 131].

Кузык Б. Н. определяет целевую программу как систему взаимоувязанных по целям, ресурсам и срокам мероприятий, обеспечивающую реализацию приоритета социального, экономического, научно-технического или экологического развития в заданные сроки с наилучшим эффектом (результатом) [3, с. 21].

По Б. А. Райзбергу и А. Г. Лобко, целевая программа – это совокупность намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных по срокам, обеспеченных ресурсами разнохарактерных мероприятий, направленных на решение насущной проблемы, которое не может быть обеспечено без концентрации усилий и средств для достижения поставленной цели [4, с. 29].

Очевидно, представленные трактовки выстраивают сущность «целевой программы» в логический ряд: «цели – пути – средства – результаты». Иными словами, представленная цепочка эквивалентна достижению заданных величин целевых ориентиров при минимально допустимых затратах ресурсов или же достижению максимально возможного целевого эффекта при заданном уровне затрат в определенные сроки.

Программно-целевой метод может и должен быть использован, если проблема не устраняется в процессе естественного функционирования системы, а наоборот, имеет тенденцию к обострению. По этой причине необходимо принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в заданные сроки.

Однако несколько углубившись в суть вопроса, становится очевидна необходимость отбора проблем, не только актуальных в сложившихся обстоятельствах, но и возможных для решения программным способом. Причина заведомой неисполнимости программы обусловлена неэффективными механизмами фильтрации предложений о программных разработках на стадии отбора, что приводит к признанию программными очень многих проблем, большинство из которых вполне могут быть решены без включения в программу и, кроме того, выходят за пределы возможностей ресурсного обеспечения.

На страницах отечественной экономической литературы прослеживается ряд факторов отбора проблем для их программной разработки и решения, в том числе:

- значимость проблемы;
- невозможность комплексного решения проблемы в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость государственной поддержки для ее решения;
- принципиальная новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства;
- необходимость координации межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств для решения данной проблемы.

Безусловно, достоверность указанных факторов сомнения не вызывает. Однако будучи постулатами, они вовсе не являются средством выявления «узловых точек» и едва ли могут быть использованы на практике.

По нашему мнению, применение матрицы общих и специальных коэффициентов, разработанной Б. А. Райзбергом и А. Г. Лобко, позволяет более тщательно осуществлять фильтрацию проблем, акцентируя внимание на более приоритетных из них. При этом значения указанных критериев изменяются в пределах от 0 до 1, то есть чем ближе значение коэффициента к 1, тем больше оснований относить проблему к классу программно-ориентированных (табл.).

*Общие и специальные коэффициенты отбора проблем
для целевой программы*

Вид коэффициента (критерия)	Характеристика
Критерий остроты, настоятельности проблемы (Кн)	Характеризует разрыв между объективно необходимым и сложившимся уровнем удовлетворения проблемной потребности
Критерий программного характера проблемы (Кп)	Позволяет установить, насколько проблема нуждается именно в программном решении
Критерий территориального охвата, масштабности (Кт)	Характеризует относительную величину зоны действия программы, охватываемой ее интересами
Критерий отраслевой значимости (Ко)	Представляет долю отраслей, на которые распространяет свое действие программа, заинтересованных в ее осуществлении
Критерий бюджетной независимости (Кбн)	Характеризуется долей средств, ресурсных потребностей программы, удовлетворяемых за счет внебюджетных источников
Критерий экономической эффективности (Еэф)	Характеризует прибыльность, окупаемость программы
Критерий социального вклада (Ксоц)	Характеризует воздействие программы на улучшение уровня и качества жизни
Критерий экономического вклада (Кэк)	Характеризует вклад предлагаемой программы в достижение экономических целей
Критерий инновационного вклада (Кнт)	Определяет, в какой степени решение проблемы (проекта) будет способствовать развитию науки и инновационному обновлению техники
Критерий внешнеэкономического вклада (Квэк)	Отражает воздействие решения проблемы на улучшение платежного баланса, развитие экспорта, уменьшение импортозависимости
Критерий экологического вклада (Кэкол)	Характеризует воздействие влияния решения программной проблемы на улучшение среды обитания

Источник: Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 228.

Интегральный показатель, рассчитанный произведением общих и специальных критериев, позволяет сделать вывод о целесообразности решения проблемы программным методом. Предлагаемые для разработки проблемы вносятся в матрицу коэффициентов, ранжируются по величине интегрального критерия, и таким образом для включения в программу отбираются проблемы, обладающие самым высоким рангом.

Исходя из вышесказанного, целевую программу целесообразно рассматривать в двухфакторной модели координат, где по оси X происходит достижение поставленной цели, а по оси Y – выявление «узловых точек», решение которых могло бы быть достигнуто программным способом. Применительно к государственному управлению целедостижение предусматривает программу действий, а целенаправленность воплощает аспекты стратегического курса намечаемой траектории перспективного развития. Таким образом, целевая программа выступает средством пространственной и временной интеграции и, как следствие, программно-целевого и стратегического подходов.

Следуя данной логике, целевую программу целесообразно трактовать комплексом локализованных во времени и пространстве непротиворечивых мероприятий, содействующих в решении выявленных «узловых точек» для достижения заданного результата в определенные сроки.

В итоге анализ особенностей целевой программы позволяет зафиксировать следующие ее характеристики:

- ориентация на решение проблем, имеющих комплексный характер, проявляющийся в многофакторной детерминации управляемых процессов и в полученных результатах;
- наличие стратегического компонента;
- обеспечение пространственного и временного типов интеграции;
- концентрация ресурсов на решение ключевых вопросов социально-экономического развития систем;
- обязательность экономической оценки эффектов управления.

Список литературы

1. Концепция реформирования бюджетного процесса РФ в 2004–2006 гг., утвержденная Правительством РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

2. Митрофанова В. И. Стратегическое программирование развития макрорегиона. Ростов н/Д: Изд-во ЮНЦ РАН, 2009.

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

4. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2002.

НАЛОГ С КАЗЕННЫХ ЛЕСОВ В БЮДЖЕТЕ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ОЛОНЕЦКОЙ ГУБЕРНИИ

В. Г. Баданов

Карельский филиал РАНХ и ГС при Президенте РФ

badanovru@yandex.ru

1 января 1864 г. император Александр II подписал Указ Правительствующему Сенату о введении губернских и уездных земских учреждений и Положение о губернских и уездных земских учреждениях¹. Новые органы местного самоуправления было решено первоначально ввести в 34 губерниях европейской части России. Однако сами земства стали создаваться лишь с февраля 1865 г. К заведованию местными хозяйственными делами каждой губернии и уезда были впервые привлечены выборные лица от всего населения (всесословное земство).

В круг обязанностей, возложенных правительством на земское самоуправление, входили дела, «относящиеся к местным хозяйственным пользам и нуждам»². Ведению земств подлежали вопросы развития народного образования, здравоохранения, продовольственное дело, дорожное дело, страховое дело, ветеринария, благотвори-

¹ Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собрание II. Т. 39. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457. С. 1–22. Опубликовано также: Земский вестник. 1995. № 4. С. 33–54.

² Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. Раздел первый. Глава первая. Ст. 1.

тельность и другие социально-культурные мероприятия³. Наряду с этим земские учреждения занимались вопросами экономического характера, такими как повышение культуры хозяйствования, распространение передового хозяйственного опыта, внедрение достижений техники и агротехники в сельское хозяйство, строительство дорог, мостов и т. п., а также мероприятиями, которые, пользуясь современной терминологией, можно было бы назвать мероприятиями по развитию производственной инфраструктуры на селе⁴. На земство было возложено также выполнение некоторых государственных «обязательных» повинностей (квартирная, почтовая, подводная и т. д.). Для выполнения всех этих задач земские учреждения получили право формирования собственных бюджетов, особых капиталов и введения дополнительных сборов с населения⁵.

Вся деятельность земств (губернского и уездных) осуществлялась на принципе самофинансирования⁶. По земской реформе 1864 г. основной финансовой деятельности земских учреждений были определены земские сметы и раскладки, составленные в соответствии с земскими росписями, учитывающими уездные и губернские потребности и источники их удовлетворения⁷. Кроме губернского земского бюджета существовали бюджеты семи уездных земских учреждений – Вытегорского, Лодейнопольского, Каргопольского, Олонецкого, Петрозаводского, Повенецкого и Пудожского. Правительство предоставило право земским собраниям губернии в первую же сессию установить допол-

³ *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996. С. 5; *Он же.* Земский бюджет // *Банковские услуги.* 1996. № 3. С. 30; *Баданов В. Г.* Формирование бюджетов местного самоуправления (Опыт земских учреждений) // *Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов, городов и коммун России и стран Северной Европы.* Петрозаводск, 2003. С. 14–17.

⁴ *Кашин В. Н.* Российское земство в 1864–1918 гг.: его социально-экономическое значение и нереализованный потенциал // *Экономическая история России XIX–XX вв.: современный взгляд.* М., 2000. С. 330.

⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. Раздел первый. Глава 1. Ст. 2.

⁶ *Баданов В. Г.* Формирование бюджетов местного самоуправления (Опыт земских учреждений) // *Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов, городов и коммун России и стран Северной Европы.* Петрозаводск, 2003. С. 15.

⁷ *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. С. 14; *Он же.* Земский бюджет // *Банковские услуги.* 1996. № 3. С. 31.

нительные сборы на удовлетворение как «обязательных» (в основном на содержание губернских правительственных учреждений), так и «необязательных» потребностей. Необходимость последних устанавливалась не общегосударственным законом, а решениями самих земств.

Земство как организация публично-правовая имело возможность облагать население рядом налогов, исключительно прямых. По принятой тогда терминологии эти налоги назывались земскими сборами. К предметам, облагаемым земскими сборами (налогами), были отнесены земли, промышленные и торговые заведения, недвижимые имущества в уездах, а также свидетельства на право торговли. Общим основанием размера обложения служили ценность и доходность облагаемых имуществ, которые определялись земскими служащими.

Правительство практически не финансировало земства: пособия из казны стали появляться в земских бюджетах нашего края только с 1890-х гг. и только на конкретные статьи расходов.

Олонецкая губернская земская управа постоянно контролировала все вопросы, связанные с правильностью составления бюджетов и ведения денежных операций. Злоупотреблений в этой сфере в земствах отмечалось гораздо меньше, чем в губернских правительственных структурах. Земские бюджеты были более прозрачными, чем сметы государственных учреждений, и они открыто обсуждались на земских собраниях и регулярно публиковались в печати. Проекты земских смет и раскладок составлялись на каждый год губернскими и уездными земскими управами и вносились ими в очередные земские собрания в первый же день их открытия. Но предварительно, задолго до сессии земского собрания, они печатались и рассылались гласным, а для населения публиковались на страницах «Губернских ведомостей»⁸.

По Положению 1864 г. земские сметы составлялись на каждый следующий год: уездные – в августе, губернские – в октябре истекающего года. Закон 1890 г. устанавливал лишь действие расходных смет на финансовый год, который начинался с 1 января каждого года и продолжался до 31 декабря того же года. До окончания расчетов с кредиторами земствам полагался льготный срок – до 1 июня следующего года⁹.

⁸ *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. С. 15; *Он же.* Земский бюджет // Банковские услуги. 1996. № 3. С. 31.

⁹ *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. С. 15–16.

Финансовой основой земских учреждений Олонецкой губернии стали налоги, получаемые с недвижимых имуществ, в основном с земель и лесов, принадлежащих государству, частным владельцам и крестьянским обществам.

Доходность и ценность имущества земства узнали не сразу. В 1866 г., когда открылись первые уездные земские собрания, сведений о доходности недвижимых имуществ не существовало. Податями были обложены ревизские души, а не доходы¹⁰. Чтобы определить сравнительную доходность имуществ, земцам пришлось выполнить громадную работу, преодолеть большие трудности и все-таки добиться в полном объеме поставленной цели.

Земские учреждения не получили от правительства каких-либо руководящих норм для определения ценности и доходности облагаемой недвижимости. Более того, в то время не существовало серьезного опыта оценки недвижимости не только в России, но и во всем мире¹¹.

Земские учреждения Олонецкой губернии организовали новаторские по своей сути статистические исследования. В 1870–1890-е гг. они провели большую работу по установлению ценности и доходности земель и лесов, им удалось привлечь к земскому обложению значительные территории, занимаемые лесами, распаханые пустоши, пашни, луга, скрывающиеся частными владельцами от налогов, и другие земли, которые раньше считались бездоходными или вообще не числились в окладных книгах. Целью земских статистиков являлось не только определение доходности земель и выработка норм обложения недвижимости земскими налогами, а также изучение общих экономических условий жизни населения Олонецкого края.

Земские статистики применяли, главным образом, экспедиционный метод, при котором первичные данные добывались посредством разъездов специальных агентов и осмотра ими исследуемого объекта. Широко использовались при этом планы домовладений, документы земских управ, волостных правлений, хозяйственные книги и арендные договоры, межевые планы и т. д. Статистические данные земцев характеризовались полнотой сведений и высокой степенью достоверности и представительности. Со временем земская статистика далеко

¹⁰ *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. С. 17; *Он же.* Земский бюджет // Банковские услуги. 1996. № 3. С. 32–33.

¹¹ *Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. С. 18.

переросла первоначальную узкопрактическую задачу, приобрела важное общественное и научное значение¹².

Земства сумели доказать местной администрации, что все эти имущества приносят доход, а значит, их владельцы (государство, крестьянские общества и дворяне-помещики) обязаны по закону выплачивать земские сборы. Таким образом, постепенно формировалась финансовая база местного самоуправления и рос объем местных бюджетов.

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.¹³ Данный налог составил сразу же более 50% поступлений в земские бюджеты всех уровней.

В пореформенный период XIX в. резко усилилась разработка лесных богатств Карелии. Развитие пароходства создало благоприятные условия для вывоза лесоматериалов на российский рынок и организации лесного экспорта через порты Белого моря из Северной Карелии и Прионежья, ставших в 1860–1890-е гг. ведущими районами лесозаготовок. Рост лесозаготовительного производства может быть охарактеризован следующими данными. На рубеже 50–60-х гг. XIX в. из лесных дач, расположенных в карельских уездах Олонецкой губернии, на местные лесопильни и в Петербург ежегодно поставлялось 200–250 тыс. бревен. Во второй половине 1870-х гг. добыча деловой древесины в этом районе составила 334 тыс. бревен в среднем за год, а к рубежу XIX–XX вв. (1898–1902 гг.) достигла 820 тыс. бревен. Кроме того, заготовка дровяного топлива за последнюю четверть XIX в. увеличилась здесь с 44 до 68 тыс. кубических сажень в год.

Организация лесозаготовок являлась в основном сферой деятельности крупного капитала и носила капиталистический характер. Лесо-

¹² *Дитрих И. И., Кащенко С. Г., Приятелев В. В., Тургаев А. С.* Земства на Северо-Западе России в конце XIX – начале XX века: к вопросу об эффективности местного самоуправления в дореволюционной России. СПб., 2010. С. 7.

¹³ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 44. СПб., 1873. № 47519; ОГВ. 1870. 7, 10 янв., приложение; 17, 21 янв.

промышленники закупали на торгах у казны или частных владельцев древесины на корню, а затем нанимали сезонных рабочих для ее вырубки и транспортировки по сплавым путям. Ведущее положение на лесозаготовках в Карелии принадлежало крупным петербургским и архангельским фирмам Беляевых, Громовых, Д. Н. Лебедева, Русановых, А. Суркова и Ю. Шергольда. Заметную роль играли и представители иностранного капитала: английского – К. Стюарт, германского – Э. Брант, шведского – А. Бергрэн и Г. Ослунд. В западных приграничных районах к концу XIX в. стала активно действовать финляндская фирма «Гутцайт и К⁰». Участвовали в организации лесного дела, хотя и в менее значительных размерах, и местные предприниматели из купцов и разбогатевших крестьян – Захарьевы, Кипрушкины, Кирьяновы, Кораблевы, Пименовы, Савины, Фершуковы и др.¹⁴ Если мелкие предприниматели нанимали, как правило, по 10–15 чел., то у крупных фирм количество рабочих-сезонников исчислялось сотнями. Так, в 1872 г. на фирму Беляевых только в Тунгудской и Маслозерской волостях Кемского уезда работало свыше 300 крестьян, а фирма Громовых в 1899 г. вела заготовки в казенных дачах Петрозаводского уезда силой 257 крестьян. К концу XIX в. в Карелии имелось 9 паровых лесозаводов и 3 вододействующих лесопильни вместо 5 лесопилен в середине 1860-х гг. Если общая сумма производства пиломатериалов в 1860-х гг. не превышала 300 тыс. руб. в год, то во второй половине 1890-х гг. она составила в среднем около 2 млн. руб. в год¹⁵.

«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»¹⁶. 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%¹⁷.

¹⁴ Баданов В. Г., Гнетнев К. В. Финансы Карелии. Петрозаводск, 2002. С. 74.

¹⁵ Там же. С. 75.

¹⁶ НА РК, ф. 13, оп. 1, д. 12/205, л. 20–20 об.

¹⁷ Бюджет губернского и уездных земств Олонецкой губернии за 1868–1916 гг. Петрозаводск, 1917. С. 44–45.

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 губернии¹⁸.

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%¹⁹. Поэтому местные земства разворачивали свою деятельность в области народного образования, медицины, дорожного дела и развития 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.

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-

¹⁸ Бюджет губернского и уездных земств Олонецкой губернии... С. 44–45.

¹⁹ Там же.

добные же угодья других владельцев (помещиков) облагаются по другим данным»²⁰.

Вопрос об урегулировании земского обложения рассматривался и на правительственном уровне. В 1885 г. для этой цели при Министерстве финансов была образована специальная комиссия, которая несколько лет разрабатывала единые нормы для производства оценочных работ в губерниях. В результате появился закон от 8 июля 1893 г. «О производстве оценочных работ», в основу которого были положены методы, выработанные земской статистикой за предшествующие годы. Согласно этому закону, в 1893 г. все земства (в том числе и земства Олонецкой губернии) обязаны были провести оценочные работы и опубликовать полученные результаты.

Однако право земских учреждений на самообложение («раскладка») все-таки продолжало беспокоить правительство. 12 июня 1900 г. оно издало закон «О предельности земского обложения», по которому земские сборы с недвижимых имуществ (уже обложенных) нельзя было повышать более чем на 3% в год. Этот закон только первое время смог немного приостановить рост земских смет. Налоги на казенные леса и земли продолжали расти достаточно высокими темпами.

В январе 1905 г. на сессии Олонецкого губернского земского собрания начальник Олонецкого управления земледелия и государственных имуществ В. А. Розанов обратил внимание гласных на следующий факт: в Петрозаводском уезде до 1900 г. (т. е. до издания закона от 12 июня 1900 г. – В. Б.) размер крестьянских платежей в бюджет уездного земства составлял 26 тыс. руб., после 1900 г. он понизился на 2 тыс. руб. и равнялся 24 тыс. руб. В то же время обложение казенных лесов приносило в бюджет земства до 1900 г. по 40 тыс. руб. в год, а затем – до 63 тыс. руб. в год²¹. Налоги на казенные леса в других уездах Олонецкой губернии росли еще быстрее: в Каргопольском уезде они увеличились с 50,4 тыс. руб. в 1895 г. до 165 тыс. руб. в 1914 г., в Пудожском – с 73,3 тыс. руб. (1895 г.) до 165,7 тыс. руб. (1914 г.), в Повенецком – соответственно с 68,3 тыс. до 257,6 тыс. руб.²²

Поскольку рост бюджетов земств в 1900–1904 гг. не превышал формально 3% уровня, то В. А. Розанов сделал вывод о том, что тя-

²⁰ НА РК, ф. 4, оп. 12, д. 54/2, л. 15–15 об.

²¹ НА РК, ф. 12, оп. 1, д. 4/56, л. 25 об.

²² Бюджет губернского и уездных земств Олонецкой губернии... С. 44–45.

жесть земских платежей постепенно переходит с крестьянских земель и земель других владельцев на леса и земли казны²³.

Однако правительственные агенты, несмотря на все свои протесты, ничего не смогли изменить в таком порядке вещей. Ни губернатор, ни чиновники центральных ведомств не сумели даже приостановить роста земских бюджетов в Олонецкой губернии. Особенно быстро стали укрепляться земские бюджеты в период реформ П. А. Столыпина. В 1907–1910-х гг. правительство было объективно заинтересовано в придании большей эффективности земской работе. «Неутверждение смет, состава управ, прямое вмешательство в ход собраний, запрещение сношений между ними – весь набор административного давления был ослаблен, – сообщают авторы обобщающего труда по истории земств. – Практически не действовал закон о предельности земских сборов, и увеличились финансовые вливания казны в социально-хозяйственные мероприятия земского самоуправления»²⁴. Повышение доходности земских бюджетов Олонецкой губернии благоприятно отразилось на внутренней инвестиционной возможности земских самоуправлений края в начале XX в.

Основная тяжесть земских сборов в Олонецкой губернии, в отличие от большинства земств России, падала не на крестьянские наделы, а на леса и земли казны, то есть государство было главным плательщиком местных налогов, за счет которых земское самоуправление на Русском Севере развивало местное хозяйство, инфраструктуру и социальную сферу.

Появление в Олонецкой губернии земских учреждений значительно улучшило социально-экономическое и культурное состояние данного региона, раскрыло новые возможности для обустройства губерний и уездов. Земские бюджеты сыграли важную роль в модернизации местного хозяйства, приобщении населения ко всем достижениям современной цивилизации, повысили его благосостояние и культурный уровень. В целом деятельность земских учреждений имела для всего населения Олонецкой губернии весьма позитивное значение, хотя большинство земских начинаний так и не было завершено к 1917 г.

²³ НА РК, ф. 12, оп. 1, д. 4/56, л. 25–25 об.

²⁴ Земское самоуправление в России. 1864–1918. Кн. 2. М., 2005. С. 117.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Бишенов, М. М. Бозиева

Министерство финансов Кабардино-Балкарской Республики, г. Нальчик

Реформирование в области межбюджетных отношений в Российской Федерации поэтапно осуществляется с 1999 г. и длится по настоящее время, так как актуальность задачи сохраняется.

Несмотря на достигнутые результаты в данной области, существует ряд проблем, наиболее значимой из которых является неравенство публично-правовых образований, сложившееся в результате социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов.

Законодательно разграничены доходные и расходные полномочия между публично-правовыми образованиями, но приходится констатировать, что процесс в настоящее время не завершен. Состав региональных и местных налогов за последние 10 лет остается неизменным, в то время как расходные полномочия субъектов все время возрастают.

В рамках формирования проекта республиканского бюджета на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. Кабардино-Балкарская Республика ощущает серьезные проблемы по сбалансированности консолидированного бюджета, связанные с нехваткой доходных источников для покрытия минимально необходимых расходных обязательств.

Рассмотрим более подробно планируемые изменения.

С 2012 г. на федеральный уровень переходят полномочия по финансовому обеспечению полиции, в связи с чем осуществляется перераспределение доходных и расходных полномочий (табл. 1).

По оценке Министерства финансов Российской Федерации, сальдированный результат по республике положителен и оценивается в 569,9 млн. руб.

В то же время с 2012 г. регионы в соответствии с Бюджетным кодексом РФ обязаны формировать территориальный дорожный фонд (ТДФ) с направлением в него поступлений от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла

Таблица 1

Предложения Министерства финансов РФ по перераспределению полномочий и изменению межбюджетных трансфертов в связи с переходом с 2012 г. к осуществлению финансового обеспечения полиции за счет средств федерального бюджета¹

Наименование		Кабардино-Балкарская Республика, тыс. руб.
Всего расходы регионов на содержание органов внутренних дел		1 081 581
Источники федерального бюджета для перевода МОБ на федеральный уровень		721 709
Субвенции	Выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью	3 274
	Передача полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения (в части расходов по осуществлению этих полномочий и реализации активных мероприятий по содействию занятости населения без учета социальных выплат безработным гражданам)	125 972
Субсидии	Содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также оплата труда приемного родителя	22 788
	Обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий	76 460
Итого МБТ		228 494
Итого передача учреждений и отмена МБТ		228 494
Уменьшение доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с переводом МОБ на федеральный уровень	Доходы от уплаты акцизов на алкогольную продукцию в соответствии с установленными нормативами	338 647
	Государственная пошлина за государственную регистрацию транспортных средств	154 568

¹ http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/mb2012_2014/

Окончание табл. 1

	Итого доходов	493 215
Превышение расходов регионов на содержание МОБ над источниками для федерального бюджета		359 872
В том числе	превышение (выгода для регионов)	359 872
	недостаток (потеря для регионов)	
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ДОХОДЫ регионов по НДФЛ в связи с увеличением денежного довольствия военнослужащих		210 097
Превышение расходов регионов на содержание МОБ с учетом увеличения поступления НДФЛ		569 968
В том числе	превышение (выгода для регионов)	569 968
	недостаток (потеря для регионов)	

для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, и транспортного налога. В результате объем средств, направляемых на формирование ТДФ, возрастет в 2012 г. на 1 052,3 млн. руб. (почти в 4 раза – с 368,7 млн. руб. до 1 421,0 млн. руб.) и данное увеличение расходных обязательств никак не компенсируется из федерального бюджета. Таким образом, сальдированный результат от перераспределения полномочий будет отрицательным и составит 482,4 млн. руб. (569,9–1052,3).

С 2012 г. перераспределяются также расходные полномочия и в области здравоохранения – все муниципальные учреждения переходят на региональный уровень без соответствующего перераспределения доходных источников. Объем передаваемых полномочий оценивается в объеме 750,0 млн. руб.

Перераспределение полномочий очень сильно отразилось на основных параметрах бюджета 2012 г. В частности, кроме социально направленных статей республиканского бюджета республики (заработная плата, социальные выплаты, стипендии, коммунальные платежи, связь и т. д.) на предельно низком уровне планируются материаль-

ные затраты и капитальные вложения (примерно 42% и 54,9% соответственно от объема средств, предусмотренных в бюджете 2011 г.). Все это, конечно, отразится на экономике республики и приведет к снижению темпов развития.

Несмотря на стабильный рост налоговых и неналоговых доходов республиканского бюджета, без финансовой помощи из федерального бюджета сформировать сбалансированный бюджет не представляется возможным – Кабардино-Балкарская Республика является дотационным регионом (табл. 2).

В связи с изложенным, на наш взгляд, для формирования сбалансированной бюджетной системы архитектура межбюджетных отношений должна быть перестроена: необходимо внести изменения в разграничение доходных и расходных полномочий между уровнями власти и усовершенствовать систему и структуру межбюджетных трансфертов, так как нарушается общая вертикальная сбалансированность бюджетной системы на субфедеральном уровне.

В рамках разработки первоочередных мер предлагаем следующие направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Разграничение налоговых доходов по уровням бюджетной системы. Чтобы частично компенсировать выпадающие доходы в связи с передачей госпошлины за регистрацию транспортных средств на федеральный уровень, предлагаем зачислять в бюджет субъекта в полном объеме налог на прибыль организаций. Также необходимо передать на региональный уровень акцизы на табачные изделия и легковые автомобили по нормативу 60% с распределением их через уполномоченный орган Федерального казначейства по нормативам закона о федеральном бюджете, что обеспечит зачисление данного вида дохода с учетом места потребления, а это частично компенсирует доходы, направленные на создание дорожных фондов. По налогу на доходы физических лиц необходимо установить нормативы распределения в бюджеты субъектов РФ в пределах 80%.

Таблица 2

*Основные показатели консолидированного бюджета
Кабардино-Балкарской Республики, тыс. руб.*

Наименование	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г. (уточненный план на 01.09.2011 г.)	Темп роста (2011 г. / 2006 г.)
Доходы бюджета	11 088 691,9	15 001 443,0	18 937 843,5	22 532 399,0	22 488 181,2	24 494 761,9	220,9
Из них: налоговые и неналоговые доходы	4 698 119,3	5 986 488,8	8 073 120,1	9 784 901,0	10 355 522,9	11 477 956,1	244,3
безвозмездные поступления	6 390 572,6	9 014 954,2	10 864 723,4	12 747 493,0	12 132 658,3	13 016 805,8	203,7
Из них: дотации на выравнива- ние бюджетной обес- печенности	4 022 052,9	4 967 537,6	5 665 162,8	7 454 857,2	6 709 371,5	5 521 922,4	137,3
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета	512 781,9	149 270,6	192 230,0	260 000,0	344 450,0	516 961,9	100,8
Дотационность (%)	56,8	57,8	53,7	52,4	48,3	48,4	85,2

Методика распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Для стабилизации межбюджетных отношений необходимо законодательно установить индексацию объема Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Необходима также корректировка и «Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности» (далее методика).

Объем ФФПР определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, в связи с чем выравнивание осуществляется в 2 этапа. Для равномерного выравнивания предлагаем увеличить оба критерия выравнивания: первый критерий выравнивания установить до 70%, а второй – до 90% (в действующей методике они равны 60% и 85% соответственно).

Кроме того, в методике предусмотрено, что в случае снижения объема дотаций на плановый год по сравнению с отчетным более чем на 10% и соотношение объема дотаций и налоговых и неналоговых доходов составляет свыше 10% осуществляется частичная компенсация снижения объема дотации и доведение до уровня 90% от текущего года.

Такая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не стимулирует региональные власти к повышению собираемости доходов. При росте налоговых и неналоговых доходов Кабардино-Балкарии дважды сокращена дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности на 10% – на 2010 и 2011 гг. соответственно. Считаем, что в таких случаях необходимо предусмотреть компенсацию снижения объема дотации и доведение до уровня 100% от текущего года.

Для обеспечения сбалансированности бюджетов необходимо предусмотреть компенсацию за счет дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов для финансирования первоочередных расходов, возникающих в результате принятия решений на федеральном уровне. В частности, увеличение страховых взносов в 2011 г. на 8% привело к дополнительным расходам в Кабардино-Балкарской Республике на 611 млн. руб. Кроме того, в связи с вступлением в силу с 01 июля 2011 г. закона РФ от 27 ноября 2010 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и Закон Российской Федерации "О налоговых органах Российской Федерации"», предусматривающего налогообложение

спирта этилового из всех видов сырья (в том числе этилового спирта-сырца из всех видов сырья), а также спирта коньячного с 01 августа 2011 г. по ставке 0,0 руб. за 1 литр безводного этилового спирта, содержащегося в подакцизном товаре, организациям, уплачивающим авансовый платеж акциза, потери республиканского бюджета Кабардино-Балкарской Республики по акцизам на спирт этиловый составят 277,0 млн. руб. Эти дополнительные расходы и выпадающие доходы бюджету республики не компенсированы.

Фонд развития налогового потенциала. Для стимулирования субъектов Российской Федерации, принимающих меры по привлечению инвестиций и увеличению регионального налогового потенциала, Министерством финансов Российской Федерации подготовлен проект «Порядка распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала». В соответствии с данным порядком предусматривается ежегодное распределение 10,0 млрд. руб. между 10 субъектами, достигшими наилучших показателей. Для отбора субъектов используется комплексная оценка достигнутых показателей в динамике за 4 года по следующим направлениям:

- 1) численность постоянного населения субъектов РФ;
- 2) объем инвестиций по видам экономической деятельности;
- 3) объем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ;
- 4) объем отгруженных товаров по видам экономической деятельности.

В результате исторически сложившихся различий в структуре экономики регионов, степени развития экономического потенциала, размере территорий, количестве проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и т. д. условия для субъектов РФ для получения средств из указанного фонда не равные. Субъекты РФ, имеющие низкую доходную базу, не имеют возможности направлять значительные средства на инвестиции в силу ограниченности своих возможностей.

В связи с изложенным предлагаем внести изменения в проект «Порядка распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших

результатов по увеличению регионального налогового потенциала, в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ».

Предлагаем отбираемые субъекты РФ поделить на 4 группы (по 5 субъектов Российской Федерации) в зависимости от уровня дотационности консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации следующим образом:

1-я группа – не превышает 20% дотационности – 20% объема фонда;

2-я группа – не превышает 40% дотационности – 20% объема фонда;

3-я группа – не превышает 60% дотационности – 30% объема фонда;

4-я группа – превышает 60% дотационности – 30% объема фонда.

Предлагаемое деление субъектов РФ в зависимости от уровня дотационности позволит низкообеспеченным регионам участвовать в конкурсном отборе и будет стимулировать субфедеральные власти к наращиванию налогового потенциала и увеличению капитальных расходов, что, в свою очередь, повлияет на социально-экономическое развитие региона.

Таким образом, без проведения кардинальных реформ в области разграничения доходных и расходных полномочий система межбюджетных отношений не будет выравниваться.

Институциональный эффект от предложенных мер – это повышение ответственности субфедеральных властей за проводимую ими налогово-бюджетную политику, сбалансированная модель бюджетной системы, исполнение всех расходных обязательств.

В теории и мировой практике межбюджетным отношениям придается особое значение как инструменту сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов в бюджетной системе и решения приоритетных социальных и экономических задач. Система межбюджетной поддержки призвана обеспечить оптимальное соотношение общегосударственных интересов с интересами отдельных территорий, способствовать рациональному размещению экономических ресурсов в стране, повышению эффективности экономики и укреплению государства.

Сглаживая горизонтальные различия, политика бюджетного выравнивания способствует не только укреплению государства, но и повышению эффективности национальной экономики. Поэтому построение эффективной системы межбюджетных отношений должно стать первоочередной задачей на ближайшую и среднесрочную перспективу.

**МОНИТОРИНГ.
ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА
И АНАЛИЗА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
«АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР РУКОВОДИТЕЛЯ»**

А. В. Вахрамеева

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

krista@karelia.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.

Использование инструментов мониторинга и анализа для государственного и муниципального управления позволяет повысить эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления за счет решения следующих задач:

1. Формирование интегрированного хранилища данных, содержащего информацию за несколько лет о финансовом и социально-экономическом состоянии региона (гетерогенные источники информации, mash-up).

2. Повышение информированности руководителей и специалистов. Система обеспечивает руководителей и специалистов полной,

достоверной, оперативной информацией о финансовом и социально-экономическом состоянии региона.

3. Обеспечение для руководителей повсеместного доступа к информации с персонального компьютера, смартфона, планшетного компьютера. В нестабильных условиях это позволяет осуществлять ситуационное управление. **Ситуационное управление** – оперативное управление, осуществляемое в дополнение к стратегическому, перспективному. Заключается в принятии управленческих решений по мере возникновения проблем в соответствии со складывающейся ситуацией.

4. Применение методик анализа и визуализации информации, ориентированных на выявление проблемных мест, точек роста и поддержку принятия управленческих решений.

5. Публикация информации для органов государственной власти и местного самоуправления:

- руководителя и правительства субъекта РФ, главы муниципального образования;
- органов законодательной власти (для рассмотрения и принятия законодательных инициатив);
- депутатов Государственной думы Федерального собрания, представителей субъекта РФ в Совете Федерации;
- аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе;
- иных государственных органов и органов местного самоуправления;
- получателей, распорядителей, главных распорядителей средств бюджетов, администраторов доходов бюджетов, администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов и пр.

6. Публикация части информации для общего доступа в открытом разделе системы для средств массовой информации, студентов, аспирантов, преподавателей, научных работников учебных учреждений и иных юридических и физических лиц (согласно закону № 8-ФЗ от 09.02.2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

В состав систем мониторинга и анализа должны входить следующие компоненты:

– хранилище данных – это реляционная база данных, она должна быть построена на промышленной СУБД (Oracle, MS SQL);

– подсистема загрузки данных (Extract, Transformation, Load);

– многомерная база данных строится по данным хранилища. Выполняется многомерный анализ данных, анализ с использованием математического аппарата теории статистики и теории вероятности. Применяются различные методики анализа;

– подсистема построения нерегламентированной отчетности. Специалисты-аналитики могут строить произвольные отчеты и обращаться напрямую к данным многомерной базы в программе MDX Expert 3. Аналитики работают с моделями данных в терминах предметной области, выполняют срезы данных, строят необходимые сводные отчеты, детальные отчеты, дополнительные вычисления, диаграммы, графики, картограммы и картодиаграммы;

– средства визуализации и публикации данных.

Вся информация в системе проходит процедуру загрузки и обработки данных. Данные каждого из источников могут передаваться в хранилище данных следующими путями:

1) **Загрузка из файлов обменного формата или базы данных.** Система оперативной обработки данные выгружает информацию, предназначенную для аналитической системы, в файл или транспортную базу данных. Система загружает данные из файла или базы данных в хранилище данных.

2) **Прямое подключение к базе данных.** Система напрямую подключается к базе данных системы оперативной обработки и извлекает данные, например, из специальных обменных таблиц данных.

3) **Загрузка данных из формата XML.** Частный случай загрузки из файлов обменного формата. В качестве формата обменного файла используется структурированный XML-формат.

4) **Прямое подключение через SOAP-протокол к Web-сервисам приема данных системы.** В составе систем устанавливается Web-сервис, предоставляющий сервис по приему данных через SOAP-протокол от удаленных поставщиков данных.

5) **Загрузка из файлов или баз данных.** Для случая, когда отсутствует система оперативной обработки, а имеются в наличии файлы или базы с данными (например, от устаревших информационных систем). Система загружает данные из файла или базы данных в хранилище данных.

Вся хранимая в системе информация приводится к сопоставимому виду с использованием сопоставимых классификаторов, посредством которых обеспечивается сравнение данных разных источников и разных периодов.

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 на их основе получать 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.

Источниками информации для аналитической системы являются различные системы и сервисы:

- Министерство финансов РФ;
- Федеральное казначейство;
- Федеральная налоговая служба;
- органы государственных налоговых инспекций;
- Территориальный орган федерального казначейства;
- Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики;
- экономический орган;
- финансовый орган субъекта РФ;
- финансовые органы муниципальных образований;
- главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, бюджетные учреждения.

Автоматизированные системы:

- АС «Бюджет», АС «Смета»;
- АИС «Прогноз и планирование бюджета», АИС «Госзаказ»;
- АС «Бюджет поселения», «АМО»;
- «Управление имуществом».

Другие АС:

- общедоступные данные;
- архивные данные;

– крупнейшие налогоплательщики, прочие негосударственные предприятия и организации.

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».

На Web-интерфейсе системы осуществляется публикация регламентированной аналитической отчетности с возможностью разделения наборов отчетов для различных групп пользователей.

В составе системы присутствует Web-интерфейс сбора информации, который позволяет осуществлять:

- автоматизированный сбор данных от органов власти, муниципальных образований и иных участников информационного обмена;
- контроль и проверку вводимых данных, в том числе с информацией других источников;
- итерационное согласование показателей с разделением уровней доступа к информации.

Еще одним компонентом системы является возможность построения пользователями нерегламентированной аналитической отчетности по данным многомерной базы самостоятельно, без привлечения разработчика. Настроенную форму отчета специалист может сохранить для последующего использования, и отчеты могут публиковаться для других пользователей.

Используется визуализация, ориентированная на принятие решений, мониторинг и анализ данных (таблицы, диаграммы, картограммы, индикаторы).

Обеспечено подключение через сеть Интернет и автоматическое обновление приложения через сеть Интернет update.fm.krista.ru

Программные модули системы встраиваются в приложения Microsoft Office Excel, Microsoft Office Word для построения аналитических таблиц, алгоритмов расчета, настраиваемых пользователями, алгоритмов планирования и аналитических записок. Обеспечивается формирование отчетных форм как шаблонов документов Microsoft Office Excel, Microsoft Office Word со связью с базой данных системы. В электронных таблицах Microsoft Office Excel и в документах Microsoft Office Word могут быть использованы любые данные из банка данных системы «одним нажатием мыши», а также классификаторы системы.

Важным отчетом аналитического центра является отчет для руководителя. Система отображает «ситуационную панель» – укрупненную информацию по всем основным разделам финансовой и экономической сферы на текущий момент времени. Разделы, требующие внимания, отмечаются сигнализирующими индикаторами.

При нажатии на фрагмент ситуационной панели открывается детализированная информация по соответствующему разделу.

Ситуационная панель и набор отчетов аналитического центра для каждого руководителя формируются индивидуально в зависимости от того, какие направления анализа наиболее актуальны и требуют внимания.

Рабочий ритм современного руководителя обязывает иметь значительный объем информации всегда «под рукой», и все большей популярностью пользуются мобильные устройства, позволяющие оперативно 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 15 тыс. пользователей.

Приложение «iМониторинг для iPad» размещено в Apple AppStore в разделе «Finance». Вы можете скачать и установить его бесплатно через iTunes.

Приложение «iМониторинг» для iPhone и iPod Touch размещено в Apple AppStore в разделе «Finance». Вы можете скачать и установить его бесплатно через iTunes.

Приложение «iМониторинг» для смартфонов на базе Windows Mobile Вы можете бесплатно установить с дистрибутива, размещенного на сайте www.iminfin.ru

Аналитический центр руководителя в оперативном режиме используется более чем в 15 субъектах РФ, среди которых Республика Карелия, Краснодарский край, Костромская, Омская, Новосибирская, Пензенская, Рязанская и Ярославская области, аппарат полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе.

Сегодня мы предлагаем, помимо традиционного развертывания и внедрения полноценной системы аналитического центра, еще и альтернативный «легкий» вариант по схеме «Программное обеспечение как услуга» (Software as a service, SaaS).

На площадке НПО «Криста» размещаются:

- WEB-сервер системы, выведенный в сеть Интернет;
- сервер баз данных и среднего звена системы;
- серверные программные компоненты системы анализа данных.

Обеспечивается защита информации и подключение по защищенному каналу. Данные информационных источников для формирования базы данных системы передаются заказчиком в НПО «Криста» в соответствии с согласованным регламентом информационного обмена.

Достоинства:

- 1) Легкое развертывание, внедрение и обслуживание системы.
- 2) Нет необходимости в приобретении дополнительных серверов и СУБД. Нет необходимости вывода Web-сервера системы в сеть Интернет.
- 3) Силами специалистов НПО «Криста» выполняются:
 - администрирование системы;
 - обработка данных (загрузка данных в хранилище, сопоставление классификаторов, применение методик анализа).

Недостатки:

- 1) Необходимость передачи данных в НПО «Криста» ограничивает набор возможных информационных источников.
- 2) Не передается право на программное обеспечение.

Рекомендуется для:

- небольших органов государственной власти и местного самоуправления;
- быстрого развертывания аналитического центра;
- минимизации затрат на внедрение и обслуживание системы.

Программно-аппаратные компоненты, необходимые заказчику:

- 1) Персональный компьютер для просмотра Web-отчетов.
- 2) Смартфон и планшетный компьютер с установленным приложением «iМониторинг».

Открытый информационный ресурс «iМониторинг» on-line на сайте www.iminfin.ru позволяет проводить мониторинг и сравнительный анализ параметров финансового состояния и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (доходы и

расходы бюджетов, межбюджетные трансферты, долговая нагрузка; задолженность по налогам и сборам, промышленное производство, индексы цен и доходы населения, мониторинг введения в действие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ и другие направления).

Информация на ресурсе представлена актуальная, по официальным источникам (Минфин России, Казначейство России, Росстат, ФНС России, органы власти субъектов РФ и муниципальных образований) и оперативно обновляется. Система получила положительные рекомендации и введена в практику использования в органах исполнительной власти субъектов РФ, в Совете Федерации, в аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, в средствах массовой информации и в учебных учреждениях.

В докладе планируется представить опыт разработки и внедрения информационных системы мониторинга и анализа для государственного и муниципального управления по направлениям финансового и социально-экономического анализа.

В составе АС «Финансовый паспорт Уральского федерального округа» реализована задача «Мониторинг ситуации на рынке труда», которая была очень востребована в период кризиса и остается актуальной в послекризисный период. Сбор осуществляется по данным служб занятости муниципальных образований и Министерства труда и занятости. Разработанные аналитические отчеты позволяют еженедельно отслеживать изменение ситуации по росту (снижению) уровня безработицы, численности зарегистрированных безработных граждан, напряженность на рынке труда. Анализируется тенденция и прогнозирование общей численности зарегистрированных безработных граждан исходя из текущей ситуации с применением классической мультипликативной модели временного ряда с учетом сезонного компонента.

Одним из типовых блоков системы является анализ местных бюджетов, в том числе проводятся анализ сбалансированности местных бюджетов, исполнения плана, анализ остатков средств (в том числе по целевым средствам), анализ долговых обязательств, распределение муниципальных образований по среднедушевым доходам и прочие виды анализа.

Одним из типовых блоков системы является оперативный ежедневный мониторинг исполнения бюджета (на основании данных АС «Бюджет» или другой автоматизированной системы) и своевременное

информирование руководителя финансового органа. Обеспечена возможность программного подключения к АС «Бюджет» и импорта данных из отчетов АС «Бюджет». При использовании данных отчетов обеспечена возможность программной интеграции систем и программного вызова отчетов с заданными параметрами для минимизации работ по обслуживанию системы. Разработана отчетность, позволяющая осуществлять ежедневный мониторинг движения средств по счету бюджета и расчет остатков целевых и нецелевых бюджетных средств, свободных для распределения по направлениям финансирования. В зависимости от региона в системе могут быть представлены различные направления анализа: финансирование кассовых выплат, информация по предельным объемам финансирования, операции по поступлениям и выбытиям бюджета по состоянию на текущую дату и другие направления.

Анализ недоимки и прироста недоимки по налоговым доходам осуществляется на основании данных, передаваемых подразделением ФНС по приказу № 65н с детализацией до уровня поселений, кодов доходов и ОКВЭД. «Аналитический центр» обеспечивает публикацию этой информации и возможность использования этих сведений районами в разрезе своих поселений и использование сведений поселениями.

Система позволяет осуществлять оценку качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Проводится финансовыми органами субъектов РФ с целью стимулирования к повышению эффективности использования бюджетных средств и формированию заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении доходов местных бюджетов. Автоматизируется весь процесс с момента сбора информации, далее рассчитываются показатели, составляется рейтинг муниципальных районов и формируется аналитическая отчетность в виде таблиц, диаграмм, картограмм и картодиаграмм. Результат оценки анализируется в разрезе муниципальных образований, приводится сравнительная характеристика максимальных и минимальных оценок показателей, накапливается динамика результатов оценки.

На основании данных по задолженности перед бюджетом проводится расчет оценки потерь бюджета от недополученных доходов бюджета, в том числе с использованием инфляционной составляющей

расчета. При расчете могут быть использованы методики, принятые в регионе.

Также важным направлением является мониторинг и оценка эффективности разработки и исполнения долгосрочных и ведомственных целевых программ (ЦП). Осуществляется сбор об исполнении долгосрочных и ведомственных ЦП, на основании которых проводится анализ по проценту исполнения. Для наглядности представления показателей оценки результативности и эффективности реализации ЦП разработан набор аналитической отчетности для персональных компьютеров и планшетных компьютеров iPad, который позволяет оценить уровень финансового обеспечения мероприятий, плановый и фактический объем финансирования мероприятий. Это позволяет руководителю иметь всю необходимую информацию всегда «под рукой».

Система позволяет осуществлять оценку качества финансового менеджмента ГРБС. Этот опыт сейчас опробован на федеральном уровне и становится актуальным направлением в практике управления бюджетным процессом регионов. По результатам оценки ряда показателей выстраивается рейтинг качества финансового управления ГРБС по группам показателей и итоговой оценки.

Программный модуль «Мониторинг цен и тарифов» предназначен для регулярного сбора информации о ценах и тарифах поставщиков, за которыми установлено статистическое наблюдение, и о рыночных ценах и тарифах поставщиков на продукцию и услуги. Эта информация может быть использована при проведении конкурсных закупок при установлении начальной цены. Мониторинг цен проводится в потребительском и производственном секторах и осуществляется по различным направлениям. Проводится анализ уровня и динамики средних розничных цен на социально значимые продовольственные товары в разрезе муниципальных образований (МО), поставщиков, товаров, а также анализ средних закупочных и средних розничных цен на нефтепродукты, высчитываются процент надбавки, наибольшее увеличение (снижение) цен.

Для мониторинга окружающей среды и здоровья населения НПО «Криста» была разработана автоматизированная система «Аналитический центр руководителя (АЦР – РПН) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека». Система предназначена для поддержки принятия управленческих решений и обеспечения руководителя и специалистов актуальной и своевре-

менной информацией о санитарно-гигиенической ситуации на территориях РФ и о результатах контрольно-надзорной деятельности в субъектах РФ. Источниками информации для данного блока являются данные санитарно-эпидемиологических станций и государственный орган здравоохранения. Проводится мониторинг заболеваемости населения, естественного движения населения, мониторинг смертности по классу заболевания, мониторинг видов проведенных операций, по окружающей среде проводится анализ состояния водных ресурсов МО.

Эффективность расходования средств бюджета во многом зависит от эффективности расходов по государственным и муниципальным закупкам, на которые приходится значительная доля расходов бюджета. В блоке «Мониторинг закупок» выполняется анализ эффективности размещения государственного заказа. Это помогает выявить факты нецелевого или неэффективного расходования бюджетных средств, а также коррупциогенные факторы в процессе планирования, размещения и исполнения госзаказа. Например, используя данные из систем размещения государственного и муниципального заказов, а также федерального сайта государственных закупок, наше решение позволяет проводить ежедневный сравнительный анализ цен накупаемую продукцию, ранжировать закупки по стоимости, своевременно выявлять максимальные уровни цен и устранять несоответствия. В оперативном режиме можно получать информацию по характеристикам заказчиков, об уровне исполнения обязательств поставщиков.

Минфин России предлагает с 2012 г. для стимулирования регионов в части роста налогового потенциала и инвестиций ввести специальный фонд на премирование 10 регионов, которые будут всего в трех показателях лучше, чем все остальные. Это средний темп роста инвестиций за последние 3 года и инвестиции в расчете на каждого жителя, показатель промышленного производства и показатель прироста налоговых доходов. Это комплексная формула, состоящая из данных показателей, где эти нюансы в инвестиционном климате дополняют друг друга. Регионы уже сейчас могут сравнивать себя с другими регионами по показателям, которые Минфин России предлагает использовать при распределении данного фонда. Для этого разработана аналитическая отчетность, содержащая сведения об объеме производства, индексов промышленного производства в целом по всем сферам деятельности, индексов промышленного производства в сферах «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства»,

«Производство и распределение электроэнергии, газа и воды». Детализированные отчеты показывают динамику индексов промышленного производства по соответствующей сфере деятельности и сравнительные значения индекса с субъектами Федерального округа и по Российской Федерации в целом.

Оценка эффективности деятельности ОИВ субъекта РФ осуществляется согласно методике, разработанной в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (с учетом постановления Правительства РФ от 15.04.2009 г. № 322, постановления Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 212, постановления Правительства РФ от 26.07.2010 г. № 542) на основании данных докладов высших должностных лиц (указ № 825).

Оценка осуществляется по следующим направлениям:

– оценка, осуществляемая в сравнении данных с предыдущим годом. Анализ показателей проводится на основании достигнутого уровня и динамики за несколько лет, предшествующих отчетному году;

– оценка эффективности использования бюджетных ресурсов в субъекте Российской Федерации. Объем неэффективных расходов региональных бюджетов определяется на основе показателей (в соответствии с нормативными или среднероссийскими значениями), характеризующих бюджетную сеть в регионе и ее использование. Расчет осуществляется по следующим сферам:

- здравоохранение и здоровье населения,
- общее образование,
- жилищно-коммунальное хозяйство,
- организация государственного и муниципального управления.

Программный модуль «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» предназначен для проведения оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, создании условий, способствующих комплексному развитию территории.

Оценка эффективности органов местного самоуправления осуществляется согласно методике, разработанной в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления город-

ских округов и муниципальных районов» (с учетом распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.).

Осуществляется сбор докладов глав администраций муниципальных образований и производятся интегральная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления и сравнение показателей по муниципальным образованиям.

Оценку проводят по следующим направлениям:

- оценка, осуществляемая в сравнении данных с предыдущим годом. Анализ показателей проводится на основании достигнутого уровня и динамики за несколько лет, предшествующих отчетному году;
- оценка уровня экономического развития по направлениям:
 - экономическое развитие,
 - уровень доходов населения и здоровья,
 - здравоохранение и образование,
 - физическая культура и спорт,
 - жилищно-коммунальное хозяйство и жилищная политика,
 - организация муниципального управления;
- оценка удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления;
- оценка эффективности использования бюджетных ресурсов органами местного самоуправления. Расчет осуществляется по следующим сферам:
 - здравоохранение и здоровье населения,
 - общее образование,
 - жилищно-коммунальное хозяйство,
 - организация муниципального управления.

В состав системы входит модуль расчета интегрального показателя уровня жизни населения, который отражает количественное изменение социально-экономического состояния территории через изменение ограниченного числа параметров, характеризующих основные сферы жизни населения. По результатам расчета интегрального показателя можно судить об ухудшении или улучшении общего социально-экономического состояния территории, в частности, в сферах здравоохранения, образования, культуры и отдыха, жилищных условий, экономики, социальной защиты населения, демографии, которые влияют на качество жизни населения.

Для субъектов Уральского федерального округа в составе АИС «Финансовый паспорт Уральского федерального округа» разработана

также группа отчетов, позволяющая проводить оценку инвестиционной привлекательности. Для оценки инвестиционного климата используется значительное число показателей регионального развития, рассчитанных на основе статистических данных, позволяющих выявить и оценить масштабы и направления внутренних процессов. Учет важнейших факторов дает возможность распределить регионы по их естественному потенциалу.

Реализованы различные направления анализа:

- исполнение бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;
- мониторинг показателей ситуации на рынке труда и занятости населения, мониторинг задолженности по заработной плате;
- анализ налоговых поступлений и платежей в бюджет, 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.

В настоящее время проводятся большие нововведения в бюджетной сфере, 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.».

Эти нововведения призваны обеспечить:

- тесную увязку стратегического и бюджетного планирования, определить плановые результаты бюджетных расходов и обеспечить мониторинг их достижения с точки зрения целеполагания бюджетных расходов;

- оптимизировать объемы и порядок предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также выполнения государственных (муниципальных) функций;

- повысить качество управления в общественном секторе;

- создать механизмы стимулирования участников бюджетного процесса для повышения эффективности бюджетных расходов и проведения структурных реформ;

- усилить прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности.

В этой связи значительные изменения претерпевает весь бюджетный процесс. В свете перехода на субсидиарное финансирование учреждений через государственные (муниципальные) задания и изменение механизмов контроля за деятельностью этих учреждений за счет смещения акцентов с предконтроля на постконтроль результатов деятельности особо актуальным становится внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат.

Для возможности оперативного консультирования по вопросам Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ НПО «Криста» совместно с Министерством финансов Российской Федерации открыло горячую линию консультаций на сайте www.forum.iminfin.ru, где вы можете ознакомиться с проектами подзаконных нормативно-правовых актов, задать вопросы и получить на них ответы специалистов Мини-

стерства финансов РФ. Реализована интеграция с социальной сетью twitter. Обеспечена возможность подкреплять сообщения в Ваших персональных микроблогах информацией сайта www.iminfin.ru и отчетами приложения «iМониторинг для iPad». Follow me on twitter @imonitoringnews

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Н. Ю. Гарифуллина

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

garifullina@psu.karelia.ru

Качественное, современное образование является основой для самореализации каждого конкретного человека, для расширения социальных и экономических возможностей страны, стратегическим ресурсом России, который необходимо укреплять и в полной мере использовать [1]. На сферу образования расходуются значительные бюджетные средства. Однако многие вопросы, связанные с финансированием образовательных учреждений, в том числе учреждений профессионального образования, до сих пор еще остаются дискуссионными.

Анализируя эти вопросы, можно выделить несколько этапов в развитии экономики профессионального образования Российской Федерации, каждый из которых имеет свои особенности в части, касающейся финансирования образовательных учреждений:

- 1) 90-е гг. XX в.;
- 2) период с 1999 по 2011 г.

Для первого этапа характерен «остаточный принцип» финансирования государственных образовательных учреждений. В этот период времени в законодательную базу Российской Федерации были внесены изменения, которые позволили сохранить жизнеспособность образовательных бюджетных учреждений путем расширения их коммерческих возможностей на рынке образовательных услуг за счет средств от приносящей доход деятельности. Однако эти меры лишь частично смяг-

чили ситуацию, но не позволили избежать значительных потерь кадрового потенциала, ослабления материально-технической базы образовательных учреждений.

Второй этап – период с 1999 г. по 2011 г. В течение этого времени финансирование государственных учреждений профессионального образования из федерального бюджета росло «завидными темпами» [2]. Данные об объемах финансирования образовательных учреждений различных уровней образования за период с 2002 по 2011 г. из консолидированного бюджета Российской Федерации, представленные на рисунке, подтверждают существующую тенденцию к росту бюджетных расходов на профессиональное образование.



Рис. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням образования в общих расходах на образование, млн. руб. [3]

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 5,1 раза, образовательных учреждений высшего профессионального образования (ВПО) – в 7,9 раза. В соответствии с плановыми цифрами на 2011 г. предусматривается дальнейшее увели-

чение финансирования образовательных учреждений всех уровней образования: образовательных учреждений НПО – на 3,2%, СПО – на 11,3%, ВПО – на 7,5%.

Следует согласиться с позицией А. В. Рождественского, который утверждает, 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 образования, в связи с чем существует необходимость поиска и реализации механизмов, обеспечивающих на нормативном уровне эффективное распределение бюджетных средств и мониторинг результативности их расходования [2].

Актуальность создания механизма подтверждает еще один момент. Если взглянуть на ситуацию, связанную с финансированием учреждений профессионального образования, с другого ракурса и оценить, как изменялась структура расходов по уровням профессионального образования в суммарных бюджетных расходах (табл. 1), то можно сделать вывод о неоднозначности положительной динамики государственных расходов на эти статьи расходов.

В соответствии с данными табл. 1 удельный вес расходов на профессиональное образование в общей сумме расходов федерального бюджета в 2010 г. был аналогичным показателю 2002 г. – 90,3% и 90,4% соответственно. Однако, принимая во внимание плановые показатели, установленные на 2011 г., следует отметить существенное снижение расходов на профессиональное образование в общей сумме расходов федерального бюджета – до 81,7%, или на 8,5 п. п. Это самый низкий показатель за последние 10 лет. Его можно объяснить перераспределением средств федерального бюджета в сторону увеличения других направлений финансирования: расходов на общее образование, прикладные научные исследования в области образования, другие вопросы в области образования. В 2011 г. на эти направления запланированы расходы, удельный вес которых в общей сумме расходов федерального бюджета на образование составляет 18,3% (для сравнения: в 2010 г. – 9,7%).

Таблица 1

*Структура расходов бюджетной системы Российской Федерации по разделу «Образование»
по уровням образования, %*

Уровень образования	Средства федерального бюджета				Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации										Консолидированный бюджет Российской Федерации			
					Всего				В том числе									
	средства бюджетов субъектов Федерации		средства бюджетов городов и районов															
2002 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г. (план)	2002 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г. (план)	2002 г.	2005 г.	2010 г.	2002 г.	2005 г.	2010 г.	2002 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г. (план)	
Начальное профессиональное	23,3	3,1	0,7	0,7	2,5	5,4	4,0	3,6	7,7	15,9	11,2	0,5	0,3	0,1	6,7	4,9	3,3	2,9
Среднее профессиональное	12,8	11,5	7,2	6,4	2,9	3,9	4,8	4,9	9,4	11,2	13,6	0,5	0,3	0,0	4,9	5,4	5,4	5,2
Высшее и послевузовское профессиональное	54,3	73,5	82,3	74,6	1,1	1,0	0,9	1,0	3,3	3,1	2,5	0,2	0,1	0,1	11,7	15,7	19,9	18,7
Всего профессиональное образование	90,4	88,2	90,3	81,7	6,5	10,3	9,8	9,5	20,3	30,2	27,3	1,2	0,6	0,2	23,3	26,0	28,6	26,8
Другие уровни образования	9,6	11,8	9,7	18,3	93,5	89,7	90,2	90,5	79,7	69,8	72,7	98,8	99,4	99,8	76,7	74,0	71,4	73,2

Наиболее существенное снижение удельного веса расходов в текущем году по сравнению с предыдущим годом наблюдается по разделу «Высшее и послевузовское профессиональное образование» – 74,6% в 2011 г. по сравнению с 82,3% в 2010 г., т. е. на 7,7 п. п. Менее существенным является уменьшение доли расходов на образовательные учреждения СПО – 6,4% в 2011 г. по сравнению с 7,2% в 2010 г., т. е. на 0,8 п. п. Доля расходов на образовательные учреждения НПО остается на том же уровне – 0,7%, как в 2010 г., так и в 2011 г.

По расходам консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации наблюдаемые изменения менее значительны, в 2011 г. по сравнению с 2010 г. они не превышают 1,5 п. п.

Если рассматривать данные по фактическим расходам всех уровней бюджетной системы за период 2002–2010 гг., то можно увидеть существующую тенденцию к уменьшению доли бюджетных средств, направляемых на финансирование образовательных учреждений НПО (с 6,7 до 3,3%), незначительное увеличение доли бюджетных средств, направляемых на финансирование образовательных учреждений СПО (с 4,9 до 5,4%), а также существенное увеличение доли бюджетных средств, направляемых на финансирование образовательных учреждений ВПО (с 11,7% до 19,9%).

Бюджетным кодексом Российской Федерации с 2009 г. введено планирование ассигнований федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения федеральными учреждениями задания на оказание ими государственных услуг. В сфере профессионального образования оказание государственных услуг осуществляется государственными образовательными учреждениями ВПО, СПО и НПО, главная миссия которых состоит в предоставлении образовательных услуг.

Переход от финансирования образовательных учреждений к финансовому обеспечению их деятельности по оказанию образовательных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно-подушевого финансирования и является одним из основных механизмов, обеспечивающих на нормативном уровне эффективное распределение бюджетных средств и мониторинг результативности их расходования. По сути, такой переход является началом следующего, третьего, этапа в развитии экономики профессионального образования.

В целом можно утверждать, что под государственной услугой следует понимать деятельность государства по удовлетворению той или иной потребности граждан. Обязательства государства перед об-

ществом по оказанию государственной услуги выражаются в виде конкретных, измеримых целей, показателей, позволяющих оценить их результативность, а также целевых значений по этим показателям.

К категории государственных услуг относятся и услуги, оказываемые в соответствии с государственным заданием государственными образовательными учреждениями.

Переход к финансированию потребителей образовательной услуги предполагает перевод финансирования образовательных учреждений со сметного финансирования на нормативно-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.

За 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, а именно:

- Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»;

- постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1065 «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями» (постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 376 в него были внесены дополнения и изменения);

• приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 октября 2009 г. № 105н «Об утверждении "Методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнения работ), а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений"»;

• Федеральный закон 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 другие.

Поскольку предоставление образовательных услуг является «производящей функцией государства, возникающей на базе конституционного права гражданина на образование» [4, с. 560], для реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации гарантий в сфере профессионального образования государство должно обеспечивать образовательный процесс своими ресурсами в необходимых для реализации конституционных гарантий размерах [5, с. 39].

Нормативно-подушевое финансирование предполагает возмещение расходов образовательному учреждению на оказание стандартной образовательной услуги, предоставляемой каждому учащемуся в системе начального профессионального образования, а также каждому обучающемуся, успешно прошедшему конкурсный отбор при поступлении в государственное образовательное учреждение высшего и среднего профессионального образования, 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. И первостепенное значение при этом имеет учет в оптимизированной экономико-математической модели межбюджетных отношений расчетно-нормативных затрат на оказание образовательной услуги.

Поскольку, в соответствии с классификацией расходов федерального бюджета по разделу «Образование», наиболее значимыми в общей сумме расходов бюджета являются расходы на высшее профес-

сиональное образование, рассмотрим вопрос определения базовой стоимости образовательных услуг на примере учреждений ВПО.

Для анализа структуры расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование выделяем четыре группы бюджетных расходов с условным наименованием. Это расходы на:

1. Образовательные услуги.
2. Содержание имущества и социальные гарантии.
3. Налоги и особые вузы.
4. Науку и переподготовку кадров.

Первая группа расходов – расходы, непосредственно связанные с оказанием образовательной услуги и направляемые на:

- выплату заработной платы работникам вуза с начислениями на выплаты по оплате труда;
- проведение производственной, учебной и других видов практики;
- услуги связи, связанные с оказанием образовательной услуги;
- транспортные услуги в части оказания образовательной услуги;
- коммунальные услуги (в соответствии с «Методическими рекомендациями Министерства финансов России по определению расчетно-нормативных затрат на оказание государственными бюджетными учреждениями государственных услуг» это затраты на оплату тепловой энергии в объеме 50% от общей суммы расходов, а также затраты на оплату остальных видов коммунальных услуг в объеме 70% от общей суммы расходов);
- приобретение и обновление справочно-информационных баз данных;
- пополнение библиотечного фонда;
- приобретение расходных материалов и другие виды расходов, непосредственно связанные с оказанием образовательной услуги.

Вторая группа расходов – расходы, входящие в целевую статью расходов федерального бюджета (ЦСР) 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений». Это расходы на:

- оказание образовательной услуги;
- содержание имущества (в том числе оставшаяся часть коммунальных платежей);
- социальные выплаты обучающимся и работникам высших учебных заведений (стипендия, выплаты студентам, относящимся к лицам из числа детей-сирот, денежная компенсация стоимости проезда

работникам вузов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и другие социальные выплаты);

– финансирование высших учебных заведений за счет средств, поступающих от сдачи в аренду государственного имущества, закрепленного за вузами.

Третья группа расходов – расходы, входящие в целевую статью расходов федерального бюджета 4300000 «Высшие учебные заведения». К ним относятся расходы, входящие в ЦСР 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений», а также расходы на:

– обеспечение деятельности особо ценных объектов (учреждений) культурного наследия народов РФ;

– уплату налога на имущество организаций и земельного налога;

– развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений;

– субсидии для образовательных учреждений в странах СНГ;

– военный персонал вузов;

– обучение в вузах лиц, прошедших военную службу по контракту.

Четвертая группа расходов – расходы по подразделу 0706 федерального бюджета «Высшее и послевузовское профессиональное образование». К этой группе затрат относятся расходы, входящие в ЦСР 4300000 «Высшие учебные заведения», а также расходы на:

– реализацию мероприятий по федеральным целевым программам;

– научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;

– объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы;

– развитие сети национальных исследовательских университетов;

– поддержку реализации государственных функций в области национальной экономики;

– переподготовку кадров.

Следует отметить, что каждая последующая группа расходов включает расходы группы предыдущего уровня. Очевидно, что такая структуризация бюджетных расходов является экспертной и далеко не единственной.

В табл. 2 приведены численные значения исходных данных и расчетных показателей по группам расходов федерального бюджета в расчете на одного студента приведенного контингента.

Таблица 2

Расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента (2008–2010 гг.)

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Образовательная услуга в сфере ВПО для бюджетных учреждений			
Расходы федерального бюджета на оказание образовательной услуги по вузам, подведомственным Рособразованию, млн. руб.	85 135,1	104 655,5	99 276,6
Приведенный контингент, бюджет, чел.	1 634 253	1 579 899	1 477 511
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	52,09	66,24	67,19
Целевая статья расходов 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений»			
Расходы федерального бюджета, млн. руб.	158 741,8	215 647,7	206 249,0
Приведенный контингент, бюджет, чел.	2 199 121	2 137 703	2 082 385
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	72,18	100,88	99,04
Целевая статья расходов 4300000 «Высшие учебные заведения»			
Расходы федерального бюджета, млн. руб.	210 946,9	287 681,8	277 838,2
Приведенный контингент, бюджет, чел.	2 199 121	2 137 703	2 082 385
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	95,92	134,58	133,42
Подраздел 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование»			
Расходы федерального бюджета, млн. руб.	280 021,3	334 795,9	351 452,2
Приведенный контингент, бюджет, чел.	2 199 121	2 137 703	2 082 385
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	127,33	156,61	168,77

Необходимо отметить ряд важных моментов:

- при расчетах душевого норматива финансирования образовательной услуги применялось значение «приведенного» контингента студентов как показателя, позволяющего более корректно рассчитывать душевые расходы на оказание образовательной услуги [6];

- для расчета численных значений базового норматива финансирования была определена фактическая величина расходов, относящихся на образовательные услуги, в расчете на одного студента приведенного контингента по вузам, подведомственным Рособразованию (контингент студентов, обучающихся в этих вузах, составляет в среднем 72% общего контингента обучающихся в государственных образовательных учреждениях ВПО). При расчете использовались данные, представленные федеральным агентством по образованию по подведомственным ему вузам, за период с 2008 по 2010 г., а также отчетность об исполнении федерального бюджета Российской Федерации и об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации. Поэтому в дальнейшем необходима апробация полученного денежного эквивалента норматива подушевого финансирования (52,1 тыс. руб. в 2008 г., 66,2 тыс. руб. в 2009 г. и 67,2 тыс. руб. в 2010 г.) по отношению к высшим учебным заведениям, подведомственным другим федеральным органам исполнительной власти (данная работа выходит за рамки нашей статьи);

- поскольку оценка затрат по уровням высшего профессионального образования (бакалавриат, магистратура, подготовка специалиста) не ведется, алгоритм расчета предполагает расчет базового норматива финансирования образовательной услуги в целом по вузам Российской Федерации с дальнейшей корректировкой его по уровням ВПО.

Информация, представленная в табл. 2, позволяет сделать вывод о том, что за рассматриваемый период времени в целом по подразделу 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование» и по расходам федерального бюджета на оказание образовательной услуги существует тенденция увеличения расходов, приходящихся на одного студента приведенного контингента. Однако в то же время по расходам, относящимся на ЦСР 4300000 «Высшие учебные заведения» и ЦСР 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений», после существенного увеличения душевых расходов в 2009 г., в 2010 г. наблюдается их уменьшение.

Эта ситуация объясняется тем, что в 2010 г. произошло снижение финансирования вузов по некоторым статьям и подстатьям классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ). Так, например, объем финансирования вузов, подведомственных Рособразованию, по подстатье 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» в 2010 г. по отношению к 2009 г. составил 33,7%. По подстатье 224 «Арендная плата за пользование имуществом», а также по статьям 310 «Увеличение стоимости основных средств» и 340 «Увеличение стоимости материальных запасов» объем финансирования в 2010 г. составил соответственно 33,7%, 52,1% и 65,2% по отношению к уровню 2009 г. (если сравнивать 2010 г. с 2008 г., то это снижение будет еще более существенным). Кроме того, в 2010 г. приведенный контингент студентов по вузам Рособразования составил 94% по сравнению с 2009 г., в то время как приведенный контингент студентов по всем федеральным органам исполнительной власти в 2010 г. уменьшился лишь на 3% по сравнению с уровнем предыдущего года.

Величина расчетного базового подушевого 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.

В табл. 3 приведены базовые нормативы финансирования по различным уровням профессионального образования, полученные экспертным путем. В этой же таблице, для сравнения, приведены расходы из консолидированного бюджета Российской Федерации на одного обучающегося приведенного контингента по уровням образования.

По своей сути для государственных учреждений профессионального образования величина расчетного базового норматива финансирования является минимально допустимым объемом финансовых средств, необходимым для реализации образовательной программы в соответствии с государственным образовательным стандартом в расчете на одного обучающегося в год. Этот норматив, с учетом планируемых цифр приема обучающихся на очередной учебный год, подлежит обязательному применению при формировании федерального (регионального, муниципального) бюджета.

Таблица 3

Сравнительная таблица бюджетных расходов на оказание образовательной услуги и расходов на одного обучающегося приведенного контингента в 2010 г. по уровням профессионального образования

Показатели	Уровень образования		
	Начальное профессиональное образование	Среднее профессиональное образование	Высшее профессиональное образование
Расходы консолидированного бюджета РФ, тыс. руб.	61 661 270	102 090 550	377 774 477
Приведенный контингент обучающихся, чел.	884 415	1 292 557	2 082 385
Общие расходы на одного обучающегося приведенного контингента, тыс. руб.	69,72	78,98	181,41
Бюджетные расходы на оказание образовательной услуги, тыс. руб.	29 978 071	49 299 039	99 276 559,8
Базовый норматив финансирования (расходы на оказание образовательной услуги), тыс. руб.	33,90	38,14	67,19

Рассчитанные средние показатели нуждаются в дальнейшей дифференциации. Так, например, при определении величины базового норматива финансового обеспечения деятельности вуза по оказанию образовательной услуги необходимо учитывать специфику обучения студентов как в разрезе укрупненных групп специальностей, так и в различных типах вузов (МГУ, СПбГУ, федеральные и национальные исследовательские университеты). Кроме этого, поскольку в Российской Федерации существует межрегиональная дифференциация рыночных цен, от которых зависит стоимость затрат, включаемых в базовый норматив финансового обеспечения, то для регионов этот норматив следует рассчитывать по каждому субъекту Федерации с использованием индекса бюджетных расходов, который учитывает территориальную и природно-климатическую специфику регионов.

В условиях сохранения, а возможно, и уменьшения объемов финансирования по отношению к объемам 2010–2011 гг., тем не менее, все-таки можно добиться повышения эффективности использования бюджетных расходов на сферу профессионального образования в части оказания образовательных услуг. 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.

Таким образом, в заключение можно сделать вывод о том, что повышение эффективности использования бюджетных средств в сфере профессионального образования предполагает не только перераспределение финансовых ресурсов между отдельными элементами этой системы в зависимости от поставленных целей и задач на современном этапе развития общества, увеличение доли программного финансирования, но и, в значительной степени, будет определяться переходом от финансирования образовательных учреждений к финансовому обеспечению их деятельности по оказанию образовательных услуг, который предусматривает расширение самостоятельности учреждений профессионального образования в использовании выделяемых им денежных средств.

Список литературы

1. *Путин В. В.* Качественное, современное образование – залог устойчивого развития нашей страны: [Электронный ресурс] // Министерство образования и науки Российской Федерации. – Режим доступа: <http://mon.gov.ru/press/news/8779/>

2. *Рождественский А. В.* Экономика профессионального образования в современных социально-экономических условиях: [Электрон-

ный ресурс] // Федеральный справочник. – Режим доступа: <http://federalbook.ru/files/FSO/soderganie/Tom%206/II/rogdestvensky.pdf>

3. Составлено на основе данных об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации: [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>

4. Бьюкер Д. Сочинения. М., 1997.

5. Система финансирования образования: анализ эффективности / Под ред. С. А. Белякова. М.: Технопечать, 2004. 182 с.

6. Сизова С. В., Гуртов В. А. Бюджетное финансирование науки и образования в субъектах Российской Федерации. М.: Экономика, 2008. 688 с.

БЮДЖЕТ И ПОДДЕРЖКА МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А. Ю. Глухов

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

GluhovAlexey@mail.ru

Проблемы предпринимательства и отдельных предпринимателей в России сложны и неоднозначны. Особенно это касается сферы малого предпринимательства (МП). Содействие развитию МП – одна из важнейших стратегических задач государственного регулирования для обеспечения макроэкономической и социальной стабильности, налоговых поступлений в бюджет.

По мнению Президента России Д. А. Медведева, стимулирование активности сектора МП является не просто одним из национальных приоритетов, но и способом сохранения экономического потенциала страны.

Исследователи МП обосновывают его значимость выполнением многочисленных функций в экономике. Основываясь на анализе работ российских экономистов (Л. Абалкин, В. Рубе, В. Радаев, Т. Заславская, А. Бусыгин, М. Еваленко и др.), выделим следующие **функции малого предпринимательства:**

– создание и поддержание *конкурентной инфраструктуры*. МП усиливает антимонопольные тенденции по определению, ввиду многочисленности входящих в него МП, с одной стороны. И конечно, МП в ряде случаев может представлять собой серьезного конкурента для крупного производства за счет глубокой специализации и высокой адаптивности к многообразию потребительского спроса;

– создание *инновационного потенциала* для внедрения технических новшеств. Малое наукоемкое предпринимательство стимулирует научно-технический прогресс, принимая те риски вложений в технические проекты, которые не берут на себя крупные корпорации [1];

– формирование широкого слоя людей, склонных к риску, инициативе, ориентированных на создание собственного дела;

– подготовка кадров для «большого бизнеса» и предпринимательства вообще. Это хорошо согласуется с «теорией этапов роста фирмы», которая предполагает наличие необходимых характерных стадий развития, в том числе и стадию МП;

– использование материальных, трудовых и финансовых ресурсов, не востребованных в крупном производстве;

– смягчение социальной напряженности. МП является фундаментом формирования среднего класса и, следовательно, основой снижения социальной дифференциации;

– снижение уровня безработицы. В промышленно развитых странах на субъекты малого бизнеса приходится до 50–60% всех занятых и до 70–80% новых рабочих мест;

– содействие расширению и рационализации внешнеэкономических связей. Высокая эластичность МП в отношении меняющейся конъюнктуры, спроса, возможность быстрой реорганизации своей организационно-хозяйственной структуры обеспечивают МП высокую проникающую способность. МП быстро заполняет ниши, возникающие на международных рынках, и превращается в «форпост» экспортной экспансии в различные географические зоны по широкому кругу товаров и услуг;

– уменьшение негативного влияния теневой экономики путем частичной трансформации ее в легальный малый бизнес.

Между тем сегодняшний уровень развития МП без существенных изменений сохраняется с середины 1990-х гг. Вследствие этого не используются большие потенциальные возможности субъектов МП для

вовлечения в оборот имеющихся ресурсов, роста производства товаров и услуг, повышения занятости и доходов населения.

Тревожной тенденцией в сфере МП можно считать замедление темпов его роста или даже нулевой рост с середины 2009 г., а динамика доли компаний, занятых в сфере науки, научных исследований, и вообще отрицательная (табл.).

Таким образом, развитие МП в России при сохранении существующих тенденций будет все более отдаляться от потребностей рыночной экономики, что не позволит реализовать предпринимательский ресурс общества для решения экономических и социальных задач, антикризисного регулирования.

Чтобы переломить сложившиеся тенденции в поддержке МП, государство должно исходить из того, что МП – это цель и средство развития рыночной экономики и демократизации социума, а не побочный или сопутствующий продукт развития рынка.

Таблица

Динамика численности малых предприятий и их распределение по отраслям экономики, тыс.

Отрасль экономики	1994 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2008 г.	2010 г.
Все отрасли	896,9	841,7	861,1	868,0	890,6	879,3	843,0	882,3
Промышленность	127,0	131,1	134,8	136,1	136,2	134,2	125,1	121,1
Сельское хозяйство	9,5	10,9	11,9	13,8	13,5	14,4	13,4	15,6
Строительство	–	138,0	142,1	137,5	135,9	126,8	121,9	113,0
Торговля и общественное питание	–	359,3	372,8	386,1	399,7	407,5	388,1	422,4
Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	–	35,9	36,0	35,2	36,7	35,7	34,7	38,8
Наука и научное обслуживание	51,7	46,7	43,9	38,8	37,1	30,9	28,5	22,7

Источник: Малое и среднее предпринимательство в России, 2010 г.: Стат. сб.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

Сложившаяся структура российского МП не отвечает задачам модернизации экономики России, низка эффективность расходования бюджетных средств, выделяемых на поддержку МП.

Именно поэтому Правительство Российской Федерации включило развитие МП в основные направления деятельности на период до 2012 г. и ставит перед собой задачу значительного увеличения роли МП в экономической жизни государства.

Основными стратегическими ориентирами являются: увеличение в 1,5 раза числа малых компаний преимущественно за счет неторгового сектора, на который будет приходиться до 40% оборота сектора малого и среднего предпринимательства; увеличение в 6 раз числа малых инновационных компаний – с 1 до 6%; снижение расходов бизнеса на преодоление административных барьеров в 6 раз – с 6 до 1% от оборота.

Формирование адекватной законодательной основы такого развития – один из инструментов государственной политики содействия предпринимательству.

Определяя основные цели проекта «Развитие малого предпринимательства», Минэкономразвития России предложило выделить формирование инновационно-производственной структуры МП и повышение вклада МП в ВВП страны с 21 до 29%, а занятость населения – до 23%. В качестве основных мер по развитию МП определены следующие направления.

1. Снижение административных барьеров: стало возможным приступить к осуществлению предпринимательской деятельности без получения различного рода разрешений в органах местного самоуправления (уведомительный порядок). Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля» проведение внеплановых проверок субъектов МП возможно только по согласованию с органами прокуратуры Российской Федерации.

Важность данных мер обусловлена, прежде всего, тем, что именно снижение административного вмешательства генерирует дополнительный рост экономики. Административное вмешательство в большей степени негативно отражается на МП, самом динамичном и чувствительном к комфортной бизнес-среде секторе экономики.

Поэтому тренд на сокращение административных барьеров, на недопущение появления новых барьеров будет первоочередным в зако-

нопроектной работе Минэкономразвития и других федеральных органов исполнительной власти.

2. Совершенствование системы налогообложения МП. Произошло уменьшение ставки налога для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения в виде доходов, уменьшенных на величину расходов, с 15 до 5%. Однако в трети регионов снижение налоговой нагрузки на МП так и не произведено.

Основное развитие для микропредприятий должна получить система патента, как наиболее простая и удобная система налогообложения. Сейчас ее применяют всего 3,8 тыс. предприятий из зарегистрированных 4 млн.

Правительством Российской Федерации также принят ряд решений, направленных на формирование налоговых стимулов для развития компаний, занятых в сфере высоких технологий и социальной сфере.

3. Имущественная поддержка бизнеса. В соответствии с Федеральным законом от 22.07.2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предоставившего преимущественное право выкупа арендуемых МП помещений, приняты поправки, которыми снижен срок обязательной аренды с трех до двух лет, уточнен принцип добросовестности предпринимателя.

Причем отметим позитивный момент – использование преимущественного права выкупа с возможностью оплаты субъектом малого предпринимательства выкупаемого имущества в рассрочку.

Еще один важный вопрос имущественной поддержки – формирование региональных перечней имущества для предоставления на льготных условиях в долгосрочную аренду МП.

4. Финансовая поддержка. Важнейшее направление работы – формирование законодательных основ функционирования специализированных финансовых институтов. В этой связи принят Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

Основной акцент в региональных программах поддержки предпринимательства сделан на поддержку инновационных МП и поддержку компаний, осуществляющих модернизацию производства, при

этом сохранены наиболее востребованные направления: грантовая поддержка, поддержка микрофинансирования, обучающие программы.

Среди основных мер поддержки начинающих малых инновационных компаний можно выделить гранты малым компаниям, создаваемым при высших учебных заведениях.

Также предусмотрено предоставление субсидий уже действующим инновационным компаниям на компенсацию затрат по разработке новых продуктов, услуг и методов их производства, новых производственных процессов.

В число приоритетов включена поддержка экспортно-ориентированных МП, так как именно такие компании производят конкурентоспособную продукцию.

Следующий блок поддержки – это развитие системы лизинга для МП и развитие специализированной инфраструктуры имущественной поддержки предприятий.

В этот блок включены субсидии федерального бюджета на развитие лизинга оборудования субъектов МП, которые предоставляются на реализацию следующих мероприятий: субсидирование процентов и предоставление целевых грантов на уплату первого взноса в размере, не превышающем 1 млн. руб. [2].

Для создания современной и, самое главное, эффективной системы поддержки субъектов МП необходимо использовать как лучшие практики зарубежных стран, так и делиться опытом между регионами.

Сегодня большинство антикризисных мер, принятых в ведущих странах мира, направлены на стимулирование, в том числе в сфере МП.

Рассмотрим практику содействия развитию МП в США. В «Зако­не о малом бизнеса США» говорится, что экономика страны невозможна без развитого сектора МП, который, в свою очередь, нуждается в постоянной государственной поддержке. В США действует довольно гибкая, прогрессивная система налогообложения – чем больше доход, тем больше налоги.

Огромную помощь в виде обучения, консультаций, предоставления различных льгот, защиты интересов малых компаний оказывает Администрация малого бизнеса (АМБ). Помимо информационной поддержки у АМБ можно получить и материальную помощь – кредит, гарантию или заем. АМБ гарантирует займы МП. Например, на заем в размере до \$100 тыс. на срок до 8 лет без уплаты процентов или при уплате минимальных 3–4% годовых могут претендовать компании, за-

нятые в новых и популярных сегодня нано- и биотехнологиях, в разработках новых альтернативных источников энергии, IT-технологий, в изучении ДНК [3].

Еще одна структура Американской администрации поддержки МП (SBA) была создана в 1953 г., за время ее существования 20 млн. МП получили прямую либо косвенную поддержку. Главная задача структуры – выступать в роли гаранта кредита МП перед банком [4].

Главный «рецепт» помощи МП от американского правительства – госзаказы. Субъекты МП США наравне с крупными концернами принимают участие в аукционах и комиссиях по распределению государственных закупок и заказов [5].

Развитая система поддержки МП существует и в Японии. Мощный технико-экономический прорыв в послевоенные годы вывел Японию в тройку самых развитых стран мира. Это было достигнуто благодаря развитию МП при мощной государственной поддержке. Несмотря на то что многие всемирно известные компании и концерны по наукоемкому производству автомобилей, техники, инновационной продукции находятся именно здесь, МП составляет значительную долю в общих объемах промышленности Японии (около 40%). Основная задача экономического развития Японии – стимулирование инновационного высокотехнологического производства в МП.

Принимаемые правовые акты в Японии определяют статус МП и льготы для них. Льготы предусматривают специальное налогообложение в зависимости от вида деятельности предприятия.

Японское законодательство довольно жестко регулирует и ограничивает уровень повышения / понижения рыночной стоимости на продукцию. Причем эти условия действительны для всех без исключения компаний. Таким образом, ввиду равенства начальных условий и возможностей в Японии созданы хорошие предпосылки для развития МП.

Государственным органом по регулированию осуществления деятельности МП Японии является Управление МП, подчиняющееся Министерству внешней торговли и промышленности. Данное управление контролирует соблюдение антимонопольного законодательства, обеспечивает государственную защиту интересов МП Японии, ограничивает контроль собственников, определяет ответственность заказчиков, исполнителей и субподрядчиков за нерыночные договорные отношения.

Для обеспечения механизмов кредитования МП и предоставления займов государство предусмотрело создание Корпорации страхования МП, а также ассоциаций гарантирования кредита (аналогично созданию государственных фондов для развития и поддержки МП в Китае, США и др. странах).

Стимулирование МП в Японии ведется на всех уровнях, начиная от властей центрального правительства и заканчивая самостоятельными союзами и объединениями МП. Центральные власти и местные органы самоуправления субсидируют на всех этапах жизненного цикла МП, непосредственно участвующие в создании наукоемкого и высокотехнологического производства. Для таких предприятий государство выделяет займы, обеспечивает кредитование МП через предоставление поручительства и других видов кредитных гарантий. Также при централизованной поддержке государства в специальных центрах, некоммерческих организациях производится обучение кадров, осуществляется консультационно-информационная поддержка.

Субсидии, займы, кредиты для бизнеса на льготных условиях предусмотрены на следующие цели:

- совершенствование, модернизация, переоснащение производственно-материальной базы наукоемких предприятий;
- разработка совместно с институтами и университетами инновационных проектов, новинок, изобретений;
- развитие легкой и пищевой промышленности;
- разработка новых технологий (изобретений) и новых видов продукции;
- создание и развитие новых МП в промышленно отсталых регионах Японии.

Интересен и опыт Германии. Германию не случайно называют «страной малого бизнеса».

Стремительный рост немецкой экономики в 1950–60-х гг. прошлого века, известный как «экономическое чудо», – заслуга, прежде всего, МП, давшего стране более половины всех рабочих мест.

В 1978 г. была принята специальная правительственная программа «Стимулирование накоплений для открытия собственного дела». Частным лицам стали предоставлять кредиты под очень низкие проценты на длительные сроки с твердой процентной ставкой и погашением по плану, составленному еще до заключения кредитного договора.

Одна из особенностей МП Германии – развитый инновационный потенциал. Для этого еще в начале 1980-х гг. прошлого века были созданы консультационные пункты при Палате промышленности и торговли, комиссия стимулирования технологического трансферта. 1990-е гг. ознаменовались организацией технопарков, ряда государственных и национальных программ по льготной, а порой и дотационной поддержке малых компаний в сфере НИОКР. Сегодня здесь сформирована четкая инфраструктура государственной поддержки малого инновационного бизнеса: технологические центры, исследовательские институты и даже специальная транспортная сеть [6].

Как видим, в ведущих странах существуют развитые адресные системы поддержки предпринимательской деятельности. В указанных странах значительные расходы по поддержке осуществляются в основном из региональных и местных бюджетов, но поддержка адресная и охватывает большой слой предпринимателей, а эффективность ее очень высока.

Отметим положительный опыт содействия развитию предпринимательства в регионах России.

Большую работу по поддержке МП проводит Администрация г. Москвы. Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства г. Москвы в рамках программ поддержки предоставляет:

– субсидии для начинающих предпринимателей до 500 тыс. руб. на приобретение основных средств, организацию и оснащение рабочих мест, а также аренду помещений;

– льготы по аренде нежилых помещений, находящихся в имущественной казне г. Москвы, по средней ставке в 2011 г. 1550 руб. за кв. м в год.

Одно из основных направлений поддержки – создание сети деловых Интернет-центров. Значительная работа также проведена по созданию сети оказания информационно-консультационных услуг (уже открыто 27 муниципальных и межрайонных агентств развития бизнеса) [7].

Интересный опыт государственной поддержки МП накоплен в Челябинской области, где, в отличие от всей России, наблюдается устойчивый рост числа предприятий этой сферы. Ежегодно здесь проводятся областные съезды предпринимателей сферы МП, создана мощная информационная база, МП обеспечивается бесплатной информацией по интересующим вопросам. Для работников МП систематически

проводятся семинары и курсы. Для преодоления административных барьеров ведутся специальные книги учета, куда заносится информация о том, кто, когда и кого проверял. Хорошо работающим предприятиям предоставляются банковские кредиты, а если бизнес-проект такого предприятия представляется перспективным, сулит новые рабочие места, то 50% банковской ставки администрация области оплачивает безвозмездно. В результате этих и других мер по поддержке МП в Челябинской области, где много крупных металлургических предприятий, 10% доходов бюджета приносит именно деятельность МП [8].

В Воронежской области организована система трехуровневой финансовой поддержки МП. В систему вовлечены государственные, коммерческие и некоммерческие организации, оказывающие финансовые услуги МП и индивидуальным предпринимателям. На верхнем уровне системы действуют коммерческие банки и другие крупные инвесторы, осуществляющие непосредственное кредитование масштабных инвестиционных проектов и социально значимых программ. Эти организации взаимодействуют главным образом с крупнобюджетными предприятиями МП, предоставляющими ликвидное залоговое обеспечение по кредитам и способными к эффективному освоению капитальных инвестиций.

На среднем уровне функционируют фонды поддержки МП, лизинговые и франчайзинговые компании, охватывающие своими услугами территорию Воронежской области. Они взаимодействуют с различными МП, включая микропредприятия. Инвестиционные проекты, поддерживаемые на этом уровне, носят среднесрочный и краткосрочный характер.

На нижнем уровне финансовые услуги предлагаются организациями, ориентированными на работу с определенными группами предпринимателей по отраслевому или территориальному признаку. Это муниципальные фонды поддержки МП, кредитные кооперативы, бизнес-инкубаторы. Как правило, здесь обслуживаются небольшие предприятия, которым выдаются краткосрочные займы, а также осуществляется беззалоговое микрофинансирование [9].

Преимущества системы трехуровневой финансовой поддержки МП заключаются в том, что все категории его субъектов получают доступ к финансированию, а инвесторами реализуются все востребованные виды финансовой поддержки.

На основе обобщения лучших практик поддержки МП зарубежных стран и регионов России, результатов научных исследований [10] автор предлагает предусматривать в региональных программах развития МП следующие мероприятия:

1. Создание дополнительных условий для доступа субъектов МП к финансовым и имущественным ресурсам для развития инновационной деятельности:

– создание паевых инвестиционных фондов потребительских кооперативов (региональное агентство может обеспечить их компьютерами и другой оргтехникой). Это прогрессивная финансовая технология;

– развитие регионального венчурного фонда. Стимулирование создания частых венчурных фондов на основе партнерства государственного и частного капитала. Поддержка бизнес-ангельского инвестирования;

– предоставление льгот по ресурсосберегающим технологиям при кредитовании банками и при налогообложении («налоговые каникулы» на период внедрения);

– поддержка финансовых институтов, осуществляющих лизинг, кредитование и страхование малого предпринимательства.

2. Усиление антимонопольного контроля и последовательная конкурентная политика. Урегулирование взаимоотношений с локальными монополиями, препятствующими развитию инновационной деятельности действующих субъектов МСП выходу на рынок новых предприятий.

3. Налоговое стимулирование инновационной деятельности субъектов МП: предоставление «налоговых каникул» на период внедрения инноваций и снижение налоговой нагрузки по системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для субъектов малого предпринимательства, ведущих инновационную деятельность.

4. Рассмотреть возможность увеличения квоты заказов для субъектов малого предпринимательства с 20 до 35%. Проработать вопрос о применении к победителям торгов требований по привлечению субъектов малого предпринимательства в качестве соисполнителей по государственным и муниципальным заказам.

5. Создание Агентства мониторинга рынка банковских услуг для субъектов МП. Список кредитных организаций, которые занимаются кредитованием субъектов малого бизнеса, и фондов – гарантов перед

банками, сравнительный анализ условий предоставления кредитных средств.

Данные меры по развитию инвестиционно-инновационного потенциала малого предпринимательства окажутся решающими факторами для модернизации страны и улучшения качества жизни граждан.

Данные мероприятия должны финансироваться, прежде всего, из региональных бюджетов. В этих условиях возникает необходимость совершенствования бюджетной политики. Одним из направлений такого совершенствования может стать децентрализация полномочий (в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений) между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.

Совершенствование поддержки МП в условиях модернизации позволит повысить эффективность расходования средств бюджета, создать благоприятные условия для развития бизнеса и сделать новый, качественный и количественный скачок для роста экономики страны в целом и отдельных регионов в частности.

Список литературы

1. *Гурков И. Б., Моргунов Е. Б.* Мотивация руководителей средних российских предприятий к инновациям // ЭКО. 2011. № 2. С. 84–98.
2. *Шаров А. В.* Развитие малого и среднего инновационного предпринимательства – необходимое условие модернизации экономики России // Инновации. № 5(139). С. 21–25.
3. *Лебедева Л.* США: государство и малый бизнес // Человек и труд. 2008. № 12. С. 49–52.
4. *Кочетков Г. Б.* Предпринимательство как фактор развития // США и Канада: экономика, политика, культура. 2003. № 6. С. 55–64.
5. *Спицын Д. А.* Государственная поддержка венчурного бизнеса в США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2010. № 1. С. 120–127.
6. *Патрик Э., Яшин В. Г.* Современные тенденции развития инновационной деятельности в Германии // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2009. № 1. С. 76–97.
7. Сайт департамента науки, промышленной политики и предпринимательства г. Москвы: [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://dmpmos.ru>
8. *Балацкий Е.* Инвестиционная активность российских регионов: взгляд изнутри // Общество и экономика. 2009. № 11/12. С. 121–138.

9. Глисин Ф. Инвестиционная деятельность в регионах в условиях кризиса // Инвестиции в России. 2009. № 8. С. 22–28.

10. Гурунян Т. В. Поддержка инновационной деятельности малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области: проблемы и пути совершенствования // Актуальные проблемы социально-экономического развития предприятий, отраслей, комплексов. Красноярск: Научно-инновационный центр, 2011. С. 76–101.

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 ре-

гиональной составляющей политики поддержки предпринимательства. *Информационная поддержка* МСП рассматривается в экономически развитых странах как очень важная мера стимулирования инновационной деятельности. Функционируют сети консультационных услуг, информационные и обучающие центры для субъектов МСП, создаются базы данных.

Наибольшее распространение эта форма получила в США, где 1860 различных учреждений оказывают консультационные услуги мелким фирмам, в 250 университетах и колледжах введены курсы изучения различных сторон хозяйствования малых предприятий [1].

Важный элемент повышения степени информационной обеспеченности предпринимателей в Польше – Интернет-сайт «ПАРП», содержащий актуальную и постоянно обновляемую информацию о действующем в стране и ЕС хозяйственном законодательстве, о возможностях и условиях получения поддержки, в том числе с участием средств ЕС, об условиях и порядке подготовки заявок, другую разнообразную полезную информацию. Действует сеть центров «Евро Инфо», которые предоставляют информацию об условиях хозяйственной деятельности в ЕС, о нормативах и товарных стандартах, о нормах торгового права, программах помощи для фирм, а также осуществляют подбор иностранных партнеров или организаций.

Новый инструмент развития инноваций в Польше – внедрение программ ЕС «Региональные стратегии инноваций» (RIS) и «Стратегия регионального инновационного и технологического развития» (RITS), в которые интегрируются инструменты поддержки инновационной деятельности МСП (технологические и промышленные парки, центры трансфера технологий, сеть региональных центров инноваций, национальная система услуг и, конечно, кластеры) [2].

В Венгрии действует Программа «Электронная торговля как средство развития предпринимательства», в рамках которой происходит подготовка и распространение информационно-образовательных материалов, консультирование предпринимателей с целью подготовки их к работе на электронном рынке (разработка и осуществление Э-стратегии, изменение менеджмента и т. п.) [2].

Стратегия стимулирования инновационного развития в странах Восточной Европы, как и в странах ЕС и США, основывается на региональной составляющей государственной политики поддержки предпринимательства.

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

В Российской Федерации развитие и институциональная поддержка инноваций в системе МСП предусмотрены в главных стратегических и планово-прогнозных документах.

Правительство Российской Федерации разработало стратегию инновационного развития «Инновационная Россия – 2020». В одном из основных направлений стратегии «Меры по поддержке инновационной деятельности компаний, старта новых инновационных бизнесов» предусмотрено:

- расширение масштабов финансовой поддержки на «предпосевной» и «посевной» стадиях инновационной деятельности;
- расширение механизмов поддержки деятельности частных инвесторов малых инновационных предприятий – «бизнес-ангелов»;
- формирование благоприятных условий для создания малых инновационных предприятий государственными научными и образовательными учреждениями в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ;
- усиление инновационной направленности программ по поддержке малого и среднего предпринимательства;
- расширение видов ресурсного обеспечения новых инновационных компаний за счет развития сети инновационной инфраструктуры, включая бизнес-инкубаторы, технопарки, центры трансфера технологий, центры коллективного доступа к оборудованию.

Как видим, отмечены необходимость усиления всех видов поддержки инновационной деятельности МСП, что потребует дополнительного финансирования. Поставлена задача – *повысить эффективность расходования бюджетных средств* [3].

Для создания современной и, самое главное, эффективной системы поддержки субъектов МСП необходимо использовать как лучшие практики зарубежных стран, так и делиться опытом между регионами.

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 [4, 5].

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 Татарстанский 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, в результате 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 [6].

Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. определяет главную цель: придание эко-

номике области инновационного качества развития, инвестиционной привлекательности и финансовой самостоятельности.

Фокус на этих целях сделан и в областной целевой программе «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2009–2013 гг.».

Основные направления развития поддержки, определяемые программой:

1. Дальнейшее развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства в НСО (фонда микрофинансирования, Центра прототипирования, ЕИКЦ), а также слияние гарантийных фондов МСП и с/х товаропроизводителей.

2. Расширение поддержки инновационного и экспортно-ориентированного предпринимательства.

3. Распространение всех видов финансовой поддержки на субъекты МСП любых видов экономической деятельности, у которых более 50% работающих – инвалиды.

4. Стимулирование роста зарплаты и повышения эффективности от предоставления финансовой поддержки.

5. Дальнейшее привлечение средств федерального бюджета для софинансирования мероприятий ОЦП.

Финансирование различных видов поддержки крайне неоднородно (рис. 1). Основная часть средств поддержки предназначается для развития и обеспечения функционирования инфраструктуры поддержки субъектов МСП (73%), 16% общего объема средств направляется на субсидирование субъектов МСП, и только 0,4% общего объема средств принадлежит информационной поддержке.

Немного подробнее о составе данных мероприятий. Развитие и обеспечение функционирования инфраструктуры поддержки субъектов МСП включает содействие развитию:

- бизнес-инкубаторов;
- фондов развития МСП и гарантийных фондов;
- информационных центров;
- фондов микрофинансирования (70 млн. руб.);
- представительств ЕИКЦ (591 тыс. руб.);
- центров прототипирования (76 млн. руб.) и др.

Основные программные мероприятия ОЦП

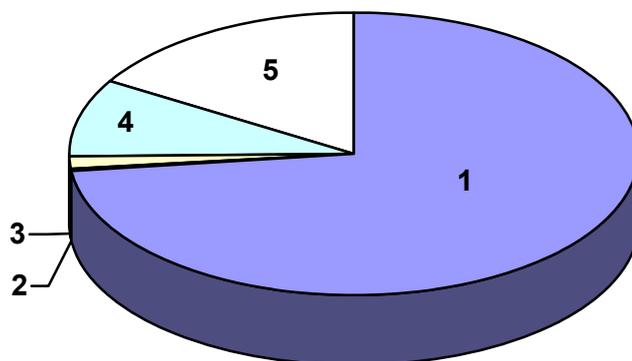


Рис. 1. Финансирование основных программных мероприятий ОЦП в 2010 г.:

- 1 – развитие и обеспечение функционирования инфраструктуры поддержки СМ и СП в НСО – **149 791 000,0 руб.;**
- 2 – информационная поддержка – **800 000,0 руб.;**
- 3 – обеспечение содействия в подготовке, повышении квалификации и переподготовке кадров для сферы СМ и СП – **2 702 241,0 руб.;**
- 4 – содействие в продвижении продукции, работ, услуг СМ и СП на российские и международные рынки – **18 409 000,0 руб.;**
- 5 – субсидирование СМ и СП – **33 650 000,0 руб.**

Информационная поддержка представлена, прежде всего, в виде размещения в средствах массовой информации экономической, статистической и иной информации: о развитии МСП, об инфраструктуре поддержки МСП. Средства, предназначенные для информационной поддержки, идут также на развитие и обеспечение функционирования сайтов и порталов, издание справочной литературы для субъектов МСП.

Обеспечение содействия в подготовке, повышении квалификации и переподготовке кадров для сферы МСП предусмотрено по направлениям:

- организация обучающих семинаров и мастер-классов;
- субсидирование части затрат по обучению СМ и СП своих работников на образовательных курсах и др. (50% затрат, но не более

50 тыс. руб. в год, с учетом обеспечения определенного уровня зарплаты).

Содействие в продвижении продукции, работ, услуг СМ и СП на российские и международные рынки реализуется по направлениям:

- организация и проведение выставок (ярмарок), деловых миссий;
- субсидирование части затрат СМ и СП по участию в выставках (ярмарках) и др. (50% затрат, но не более 350 тыс. руб. в год, с учетом обеспечения определенного уровня зарплаты, безубыточности и обеспечения рабочих мест не ниже уровня 2009 г. или роста выработки на одного работающего на 10%).

Субсидирование субъектов МСП представлено следующими видами:

- субсидирование части процентных выплат по банковским кредитам – 90% процентных платежей, но не более прироста основных налоговых платежей в консолидированный бюджет области в год поддержки;

- субсидирование части лизинговых платежей – 25%, но не более прироста основных налоговых платежей в консолидированный бюджет области;

- субсидирование части затрат на модернизацию (обновление) основных средств – 25% затрат, но не более прироста основных налоговых платежей в консолидированный бюджет области;

- субсидирование части затрат на технологическое присоединение энергопринимающих устройств субъектов МСП к электрическим сетям территориальных сетевых организаций – 90% затрат, но не более прироста основных налоговых платежей в консолидированный бюджет области;

- субсидирование арендных платежей (дополнительное условие – предприятие зарегистрировано не более 3 лет, нет требований к уровню зарплаты) – 50% арендной платы, но не более 250 руб. за кв. м в месяц;

- субсидирование затрат, связанных с выплатой вознаграждения по гарантиям и договорам поручительства между СМ и СП и организациями, обеспечивающими исполнение обязательств по кредитам и договорам лизинга, – 90% затрат;

- субсидирование затрат, связанных с внедрением международных стандартов и получением сертификатов, – 50%, но не более 250 тыс. руб. на каждую сертификацию;

– субсидирование части затрат на патентование – 50% затрат, но не более 200 тыс. руб.;

– субсидирование части затрат на подачу международной заявки на регистрацию товарного знака (действует с 2010 г.) – 50% затрат, но не более 75 тыс. руб. на одну заявку;

– гранты начинающим свой бизнес (не менее 20% инновационных компаний 13 СМП – 4,2 млн. руб., дополнительное условие – не более года с момента регистрации);

– компенсация некоторых затрат по реализации бизнес-плана предпринимательского проекта – 90% затрат, но не более 300 тыс. руб.;

– субсидирование части затрат малых инновационных компаний в связи с производством товаров (действует с 2010 г.) в размере 50% фактически уплаченных в предшествующем году налоговых платежей в консолидированный бюджет Новосибирской области, если объем инновационной продукции более 25%, в размере 30% – если объем инновационной продукции менее 25%.

Затраты малых инновационных компаний компенсируются по следующим направлениям:

– обучение и подготовка персонала, связанные с инновациями;

– маркетинговые исследования;

– прочие затраты на технологические инновации;

– аренда помещений и приобретение новых технологий;

– затраты по уплате процентов за кредит в российских кредитных организациях;

– сертификация и патентование;

– исследование и разработка новых продуктов;

– производственное проектирование, дизайн новых продуктов;

– приобретение машин и оборудования, связанных с технологическими инновациями;

– приобретение новых технологий;

– приобретение программных средств;

– другие виды подготовки производства для выпуска новых продуктов.

Реализация рассмотренных мер содействия позволила СМ и СП, получившим поддержку (компенсация процентов по кредиту и лизингу), достичь следующих показателей по росту налоговых поступлений:

– в 2006 г. – 165%;

- в 2007 г. – 181%;
- в 2008 г. – 173%;
- в 2009 г. – 157%;
- в 2010 г. – 156%.

Общая сумма средств областного и федерального бюджетов на реализацию областной целевой программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2009–2013 гг.» в 2010 г. составила 560 000 011,0 руб., из них:

- 225 103 011,0 руб. из средств областного бюджета;
- 334 897 000,0 руб. из средств федерального бюджета.

Общее количество субъектов МСП, получивших финансовую поддержку в 2010 г., составило 203, общая сумма финансовой поддержки, представленной субъектам малого и среднего предпринимательства, составила 49 391 241,0 руб., из них:

- 164 субъекта МСП получили финансовую поддержку из средств областного бюджета в размере 38 391 241 руб.;
- 39 субъектов МСП получили финансовую поддержку из средств федерального бюджета в размере 11 000 000,0 руб.

Таким образом, поддержка охватывает лишь небольшой процент представителей МСП. Кроме того, существующая структура распределения средств поддержки не полностью соответствует потребностям предпринимателей.

По результатам исследований, в том числе проведенных автором, доказано, что в условиях модернизации усилилась потребность в эффективной государственной поддержке регионального предпринимательства, в том числе его инновационной деятельности. По результатам исследовательского проекта «Эффективность государственной поддержки инноваций в системе МСП в Новосибирской области», выполненного в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Сибирская академия государственной службы» по заданию департамента науки, инноваций, информатизации и связи Новосибирской области, выявлено, что стратегическое значение для развития инновационной деятельности МСП имеют информационные ресурсы (рис. 2).



Рис. 2. Оценка потребности в ресурсах для инновационной деятельности субъектов МСП

В составе информационных ресурсов присутствуют базы данных об инновационных разработках предприятий МСП, консультационные структуры и др. (рис. 3).

Конечно, для развития инновационной деятельности МСП необходимы и финансовые ресурсы. Далеко не все представители МСП могут воспользоваться венчурным и бизнес-ангельским инвестированием, средствами структур поддержки и даже банковским кредитом.

С учетом выявленных потребностей МСП в информационных ресурсах разработан комплекс мероприятий по интенсивному развитию информационного пространства поддержки инновационной деятельности МСП (дополнение в областную целевую программу):

- создание Интернет-портала по проблемам инноваций в сети Интернет;
- создание базы данных о свободных площадях, незагруженных мощностях, объектах незавершенного строительства, предприятиях и организациях, предоставляющих оборудование на условиях лизинга субъектам МСП;
- создание и наполнение Интернет-сайтов по проблемам поддержки инновационной деятельности МСП; защиты интеллектуальных прав, по возможностям обучения и т. д.;
- развитие Интернет-выставок инновационных разработок предприятий МСП в Новосибирской области;
- разработка муниципальных программ (подпрограмм) поддержки инновационной деятельности, предусматривающих проведение семинаров, выставок и ярмарок инновационной деятельности и т. п.;
- создание базы данных об инновационных разработках предприятий МСП в Новосибирской области (распространение лучшей практики);
- информационное освещение вопросов кластерной политики в Новосибирской области, информации о формирующихся кластерах и возможностях участия в них малых предприятий.

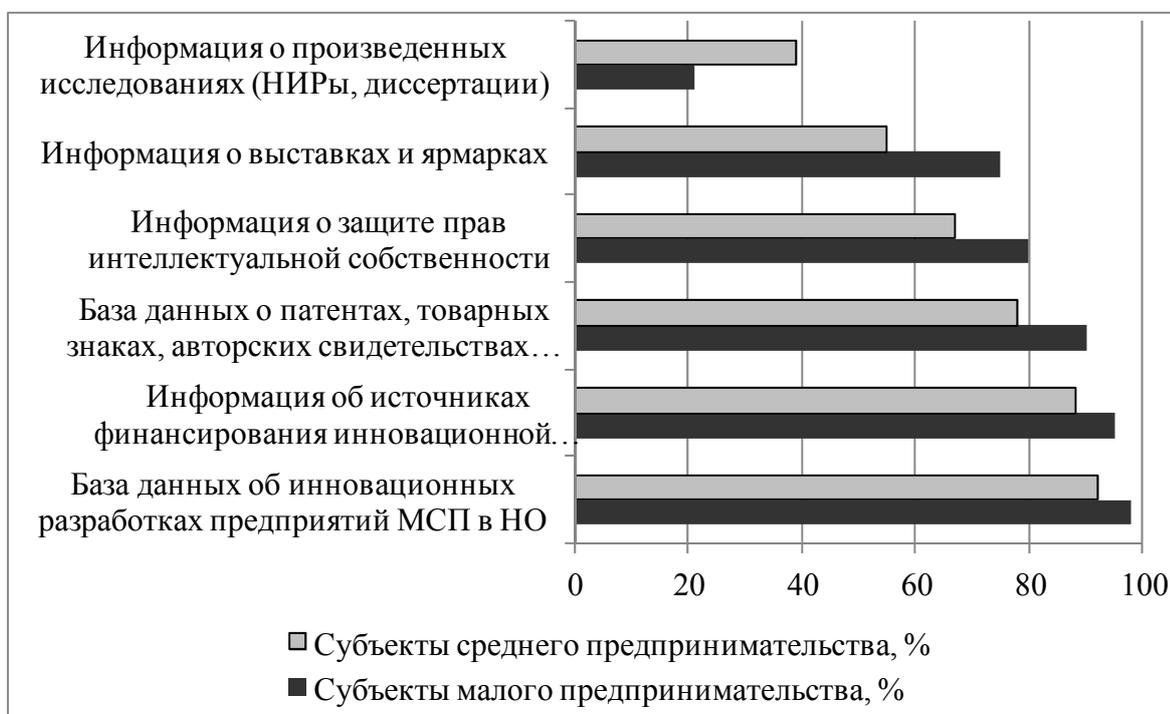


Рис. 3. Состав информационных ресурсов

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.

Кроме того, данные меры не требуют значительных финансовых ресурсов, в основном доступны для регионального, а некоторые – даже для местных бюджетов. В то же время их бюджетная эффективность достаточно высока.

Автор предлагает внести в *рекомендации* Десятой научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов» следующий пункт: «Повысить эффективность расходования бюджетных средств в части государственной поддержки деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства».

Список литературы

1. Федораев С. В. Инновационная система США: организационно-финансовые механизмы и проблемы развития // Экономика и управление. 2010. № 4. С. 12–16.
2. Государственная поддержка малого предпринимательства в странах Центральной и Восточной Европы // Рос. акад. наук, Ин-т экономики; Отв. ред. Р. С. Гринберг. М.: Наука, 2006. 258 с.
3. Главное – эффективность бюджетных расходов: Материалы совмест. заседания коллегии М-ва финансов РФ и М-ва экон. развития РФ 25 апр. 2011 г. // Финансы. 2011. № 5. С. 3–15.
4. Фивейский С. А. Инновационная стратегия Петербурга: от теории к практике // Инновации. 2008. № 8. С. 4–10.

5. *Столбова О. Г.* Развитие и поддержка инновационного предпринимательства как фактор ускорения экономического развития Санкт-Петербурга // Модернизация экономики России: задачи государственного управления: Сб. науч. ст. / Сев.-Зап. акад. гос. службы. СПб., 2010. С. 125–136.

6. *Васильев В. Л., Гафуров И. Р.* Анализ функционирования и перспектив развития региональной инновационной системы Татарстана // Инновации. 2008. № 4. С. 78–84.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТНОЙ ЕМКОСТИ¹

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 эффективное 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 государст-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Разработка концепции регионального фискального пространства» № 11-12-34012а/В.

венного 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.

В соответствии с выделенными объектами бюджетного регулирования существуют следующие возможности увеличения бюджетной емкости. В бюджетном регулировании доходов бюджета есть возможность абсолютного увеличения бюджетной емкости в результате роста налоговых и неналоговых доходов за счет расширения налогового потенциала, повышения эффективности неналоговых источников, децентрализации налоговых полномочий, стимулирующей фискальные усилия. При осуществлении межбюджетного регулирования существует возможность абсолютного увеличения бюджетной емкости за счет трансфертов и займов. В отличие от других направлений бюджетного регулирования регулирование расходов позволяет относительно увеличивать бюджетную емкость за счет повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, что на практике реализуется с помощью бюджетирования, ориентированного на результат, на современном этапе наиболее приоритетными инструментами которого являются закупочная деятельность и государственные (муниципальные) задания.

В зарубежной экономической литературе существует понятие «fiscal space» (переводимое как фискальное пространство, или фискальная емкость), определяемое (P. Heller, World Bank) как бюджетный резерв, который может быть использован в определенных целях без ущерба для финансовых позиций или стабильности экономики. Концепция фискального пространства разработана МВФ и рассматривает возможности его увеличения на национальном уровне, не затрагивая внутристрановое бюджетное регулирование. В российской экономической научной литературе отсутствует понятие, объединяющее все воз-

возможности формирования бюджетных ресурсов и их увеличения. Поэтому для формирования целостной концепции формирования системы бюджетного регулирования территориального развития необходимо расширение научного аппарата за счет термина «бюджетная емкость», который отражает как доходные, так и расходные возможности бюджета.

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.

На рис. 1 представлена графически взаимосвязь налогового, бюджетного потенциалов и бюджетной емкости, а также обозначены возможности абсолютного и относительного роста бюджетной емкости. Бюджетный потенциал превышает налоговый на величину неналоговых поступлений в бюджет. Бюджетная емкость в отличие от бюджетного потенциала отражает возможности осуществления дополнительных расходов при неизменном уровне бюджетных доходов. В состав финансового потенциала могут входить финансовые ресурсы, которые не являются объектом бюджетного изъятия в рамках принятой в государстве бюджетной и налоговой систем, поэтому финансовый потенциал находится вне бюджетной емкости и не изображен на рис. 1.

Можно формализовать возможности увеличения бюджетной емкости следующим образом. Налоговый потенциал на основе его аддитивного свойства может быть представлен следующей формулой:

$$\text{НП} = \sum_i^n \text{НБ} \cdot \text{НС}_i, \quad (1)$$

где НП – налоговый потенциал, n – число налогов, НБ – налоговая база налога i , НС – ставка налога i в долях.

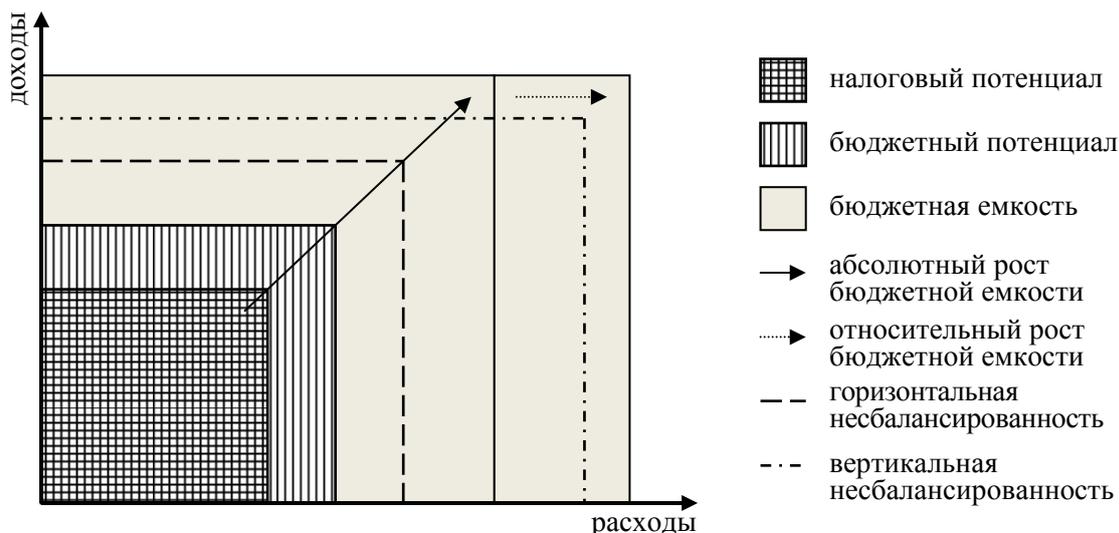


Рис. 1. Бюджетная емкость и возможности ее роста

Изменение налогового потенциала можно представить следующим образом:

$$\Delta \text{НП} = \sum_i^n \Delta \text{НБ} \cdot \Delta \text{Нст} = \sum_i^n (\text{НБ}_1 - \text{НБ}_0) \cdot |\text{НС}_1 - \text{НС}_0|. \quad (2)$$

где $\Delta \text{НБ}$ – изменение налоговой базы налога i , $\Delta \text{НС}$ – изменение ставки налога i , НБ_1 , НБ_0 – измененное и первоначальное значение налоговой базы, НС_1 , НС_0 – измененное и первоначальное значение налоговой ставки.

Изменение величины налоговой ставки является модулем, так как А. Лаффером доказано, что быстро возникающий при повышении ставок налога эффект в виде увеличения поступлений в дальнейшем уменьшается.

Бюджетный потенциал превышает налоговый потенциал на сумму потенциальных неналоговых доходов:

$$\text{БП} = \text{НП} + \text{НнП} = \sum_i^n \text{НБ} \cdot \text{Нст} + \sum_j^k \text{НнБ} \cdot \text{И}, \quad (3)$$

где БП – бюджетный потенциал, НнП – потенциал неналоговых доходов, k – число видов неналоговых доходов, НнБ – стоимостная база неналогового дохода j , И – величина изъятия базы неналогового дохода j в долях.

Неналоговые доходы в чем-то схожи с налогами, поскольку размер платы устанавливается органом власти, и эта плата обязательна для всех пользователей. Вместе с тем неналоговые доходы имеют много общего с ценами, так как источником этих доходов являются платежи потребителей определенных публичных услуг. По аналогии с

формулой изменения налогового потенциала можно представить формулу изменения бюджетного потенциала:

$$\begin{aligned} \Delta \text{БП} &= \Delta \text{НП} + \Delta \text{НнП} = \sum_i^n \Delta \text{НБ}_i \cdot \Delta \text{Нст}_i + \sum_j^k \Delta \text{НнБ}_j \cdot \Delta \text{И}_j = \\ &= \sum_i^n (\text{НБ}_{i1} - \text{НБ}_{i0}) \cdot |\text{НС}_{i1} - \text{НС}_{i0}| + \sum_j^k (\text{НнБ}_{j1} - \text{НнБ}_{j0}) \cdot |\text{И}_{j1} - \text{И}_{j0}|, \end{aligned} \quad (4)$$

где $\Delta \text{Нп}$ – изменение налогового потенциала, $\Delta \text{НнП}$ – изменение потенциала неналоговых доходов, $\Delta \text{НнБ}$ – изменение стоимостной базы неналогового дохода, $\Delta \text{И}$ – изменение величины изъятия базы неналогового дохода j , НнБ_1 , НнБ_0 – измененное и первоначальное значение стоимостной базы неналогового дохода, И_1 , И_0 – измененное и первоначальное значение величины изъятия базы неналогового дохода j .

Изменение величины изъятия базы потенциальных неналоговых доходов также является модулем. Эластичность величины неналоговых доходов бюджетов к изменению величины изъятий (например, повышение арендной платы, стоимости платных услуг и т. п.) будет выше, чем эластичность изменения налоговых доходов от налоговых ставок, так как обязанность осуществления неналоговых платежей часто является добровольной, а не императивной, как в случае с налогами, и существует зависимость размера платы за услуги от объема и качества предоставляемых услуг.

Финансовый потенциал включает совокупность всех финансовых ресурсов той или иной территории. Исходя из методики построения баланса финансовых ресурсов территории, финансовый потенциал может быть представлен:

$$\text{ФП} = \text{БП} + \text{П} + \text{А} + \text{Т} + \text{З}, \quad (5)$$

где П – прибыль прибыльных организаций, А – амортизационные отчисления, Т – трансферты, З – займы.

Бюджетная емкость охватывает только те ресурсы, которые возможны к изъятию в бюджет, поэтому финансовый потенциал находится вне бюджетной емкости. Бюджетную емкость (БЕ) можно представить следующим образом:

$$\text{БЕ} = \text{БП} + \text{Т} + \text{З}. \quad (6)$$

Принципиальным отличием бюджетной емкости от налогового и бюджетного потенциалов является ее возможность не только абсолютного, но и относительного роста. Абсолютный рост бюджетной емкости обеспечивается увеличением налоговых и неналоговых доходов, трансфертов и займов:

$$\Delta BE^z = \Delta BP + \Delta T + \Delta Z = \Delta NP + \Delta NNP + \Delta T + \Delta Z, \quad (7)$$

где ΔBE^z – абсолютный рост бюджетной емкости, ΔT – изменение величины трансфертов, ΔZ – изменение величины займов.

Относительный рост бюджетной емкости обеспечивается двумя составляющими – эффективным расходом и результативным расходом бюджетных средств. Повышение эффективности является экстенсивным относительным ростом бюджетной емкости, так как ведет к достижению заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств (экстенсивное изменение). В отличие от эффективности повышение результативности является интенсивным относительным ростом бюджетной емкости, так как ведет к достижению наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (интенсивное изменение). В обобщенном виде относительный рост бюджетной емкости может быть представлен:

$$\Delta BE^0 = \sum \Delta C \cdot \Delta K, \quad (8)$$

где ΔBE^0 – относительный рост бюджетной емкости, ΔC – условная цена товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства, – изменение цены, K – количество товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства, ΔK – изменение количества.

Экстенсивный относительный рост бюджетной емкости может быть представлен:

$$\Delta BE_{\text{э}}^0 = \sum \Delta C \cdot K = \sum (C_0 - C_1) \cdot K, \quad (9)$$

где C_0, C_1 – первоначальное и измененное значение условной цены товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства;

интенсивный относительный рост бюджетной емкости:

$$\Delta BE_{\text{и}}^0 = \sum C \cdot \Delta K = \sum C (K_1 - K_0), \quad (10)$$

где K_0, K_1 – измененное и первоначальное значение количества товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства;

сочетание экстенсивного и интенсивного относительного роста:

$$\Delta BE^0 = \sum \Delta C \cdot \Delta K = \sum (C_0 - C_1) \cdot (K_1 - K_0) \quad (11)$$

В результате относительный рост бюджетной емкости формализован следующим образом:

$$\begin{aligned} \Delta BE^0 = \sum \Delta C \cdot \Delta K + \sum \Delta C \cdot K + \sum C \cdot \Delta K = \sum (C_0 - C_1) \cdot (K_1 - K_0) + \\ + \sum (C_0 - C_1) \cdot K + \sum C \cdot (K_1 - K_0). \end{aligned} \quad (12)$$

Таким образом, можно формализовать возможности увеличения бюджетной емкости следующим образом:

$$\begin{aligned} \Delta BE &= \Delta BE^z + \Delta BE_{\text{и}}^0 + \Delta BE_{\text{з}}^0 = \Delta BE^z + \Delta BE^0 = \Delta B\Pi + \Delta T + \Delta Z + \sum \Delta \Pi \cdot \Delta K = \\ &= \Delta H\Pi - \Delta H_{\text{н}}\Pi + \Delta T + \Delta Z + \sum \Delta \Pi \cdot \Delta K + \sum \Delta \Pi \cdot K + \sum \Pi \cdot \Delta K. \end{aligned} \quad (13)$$

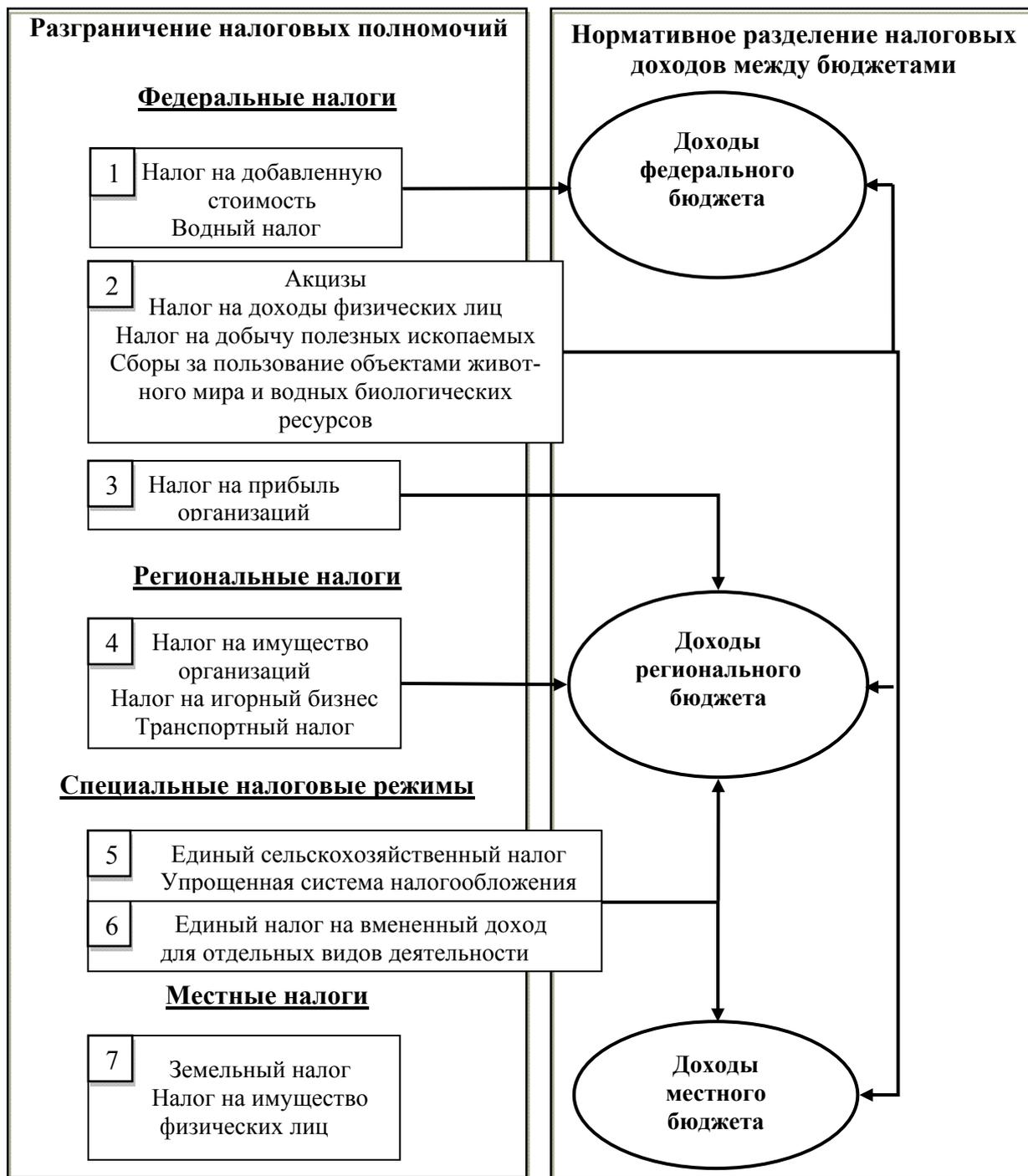
Практические возможности увеличения бюджетной емкости хорошо иллюстрирует подробная формула бюджетной емкости:

$$\begin{aligned} \Delta BE &= \sum_i^n (H_{\text{Б}}1 - H_{\text{Б}}0) \cdot |H_{\text{С}}1 - H_{\text{С}}0| + \sum_i^n (H_{\text{нБ}}1 - H_{\text{нБ}}0) \cdot |I_1 - I_0| + \\ &+ (T_1 - T_0) + (Z_1 - Z_0) + \sum (\Pi_0 - \Pi_1) \cdot (K_1 - K_0) + \sum (\Pi_0 - \Pi_1) \cdot K + \\ &+ \sum \Pi \cdot (K_1 - K_0). \end{aligned} \quad (14)$$

Говоря о формировании системы бюджетного регулирования, следует отметить, что сегодня уже сложился определенный механизм бюджетного регулирования. В соответствии с экономическим содержанием финансов финансовый механизм бюджетного регулирования относится к финансовому механизму государственных и муниципальных финансов, одновременно охватывая такие функциональные звенья (в соответствии с позитивной теорией финансов), как формирование фонда денежных средств, их использование и перераспределение. 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. Предлагаемый механизм бюджетного регулирования доходов представлен на рис. 2.

Специфика и недостаток существующего механизма бюджетного регулирования при распределении налоговых доходов между уровнями российской бюджетной системы и заключается в одновременном использовании трех моделей разделения налоговых полномочий, не имеющих единых методик. Следует отметить, что полномочия субнациональных (региональных и местных) властей при установлении региональных и местных налогов весьма ограничены. Помимо этого, существует особый подход к бюджетному регулированию доходов от акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию, отличающемуся от моделей распределения других налоговых доходов. Механизм распределения доходов от акцизов является трансфертным, направлен на выравнивание горизонтальных фискальных диспропорций.



1–7 – устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации; 4–5 – устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и вводятся в действие законодательством субъекта Российской Федерации; 6, 7 – устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и вводятся в действие представительными органами местного самоуправления.

Рис. 2. Механизм бюджетного регулирования доходов на основе сочетания двух моделей распределения налоговых доходов и полномочий в Российской Федерации

Для эффективного бюджетного регулирования доходов необходимы устранение множественности моделей и дальнейшая децентрализация налоговых полномочий, увеличивающая бюджетную емкость посредством стимулирования фискальных усилий.

1. Отказаться от модели совместного использования базы налогообложения, практикуемой при распределении налога на прибыль организаций, и перевести этот налог в группу региональных налогов (см. рис. 2).

2. Закрепить налоговые полномочия по установлению налоговых ставок и льгот по региональным и местным налогам за субнациональными властями в «чистом» виде, без участия федерального уровня.

Перейдем к рассмотрению механизма бюджетного регулирования расходов. Оно реализуется инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, которые на современном этапе бюджетной реформы имеют различную степень внедрения. Инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечивающими относительный рост бюджетной емкости, являются закупочная деятельность (экстенсивный способ роста), государственные (муниципальные) задания (интенсивный способ роста). Экстенсивный рост предполагает повышение эффективности расходов (достижение субъектами бюджетного регулирования заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств). Интенсивный рост направлен на повышение результативности расходов (достижение субъектами бюджетного регулирования наилучшего результата с использованием определенного бюджета объема средств).

Для повышения эффективности закупочной деятельности необходимо создание российской контрактной системы. Для повышения результативности расходов на основе формирования государственных (муниципальных) заданий следует дифференцировать нормативы оказания услуг, дополнив их региональными, групповыми и иными поправочными коэффициентами, расширить перечень показателей стандартов качества оказания государственных (муниципальных) услуг и провести их содержательную группировку и т. д.

Далее было проведено исследование трансфертного механизма регулирования межбюджетных отношений в условиях российского бюджетного федерализма. Эволюционность развития механизма межбюджетного регулирования выражается в трансформации форм и методов предоставления межбюджетных трансфертов и изменении мето-

дики их распределения. Известно, что сегодня в России существует большое количество форм межбюджетных трансфертов: дотации, субсидии, субвенции, предоставляемые по разнообразным методикам из пяти различных фондов. Кроме того, как уже упоминалось, существует межбюджетное распределение акцизов. Для повышения эффективности межбюджетного регулирования следует:

1) объединить все дотации в одном фонде, который предназначен исключительно для выравнивания вертикального дисбаланса российской бюджетной системы;

2) отказаться от дополнительных выравнивающих механизмов (распределение акцизов) за счет повышения эффективности распределения безусловной финансовой помощи;

3) заменить узкоспециализированные трансферты целевыми блочными трансфертами на финансирование определенных направлений деятельности без жестких условий расходования получаемых средств. Для увеличения бюджетной емкости необходимо продолжить практику предоставления финансовой помощи.

В итоге предлагается использовать в практике бюджетного регулирования территориального развития финансовую эквализацию. Методология финансовой эквализации уже известна. Она, в отличие от традиционного финансового выравнивания, предполагает многопараметрическую оптимизацию финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы в три этапа. Нами конкретизировано содержание этапов финансовой эквализации:

- распределение расходных обязательств;
- распределение источников доходов, достаточных для покрытия бюджетных расходов при отсутствии горизонтального фискального дисбаланса (в том числе упомянутые ранее устранение множественности моделей и децентрализация налоговых полномочий);
- предоставление блочных трансфертов, о которых мы тоже говорили выше, регионам с объективно низким уровнем доходов.

В результате исследования была разработана методика оценки эффективности бюджетного регулирования территориального развития с учетом применения финансовой эквализации. Эффективность 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 – относительное увеличение финансово-ресурсного базиса территориального развития, которое зависит от эффективности и результативности расходования бюджетных средств, то есть 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).

$$СЭ_{бр} = \frac{\sum_i^m \text{ЧСД}}{P_{\text{ЧСД}}} = 1, \quad (15)$$

где $СЭ_{бр}$ – совокупная эффективность бюджетного регулирования, m – число территориальных бюджетов, ЧСД – чистые собственные доходы i -го территориального бюджета, $P_{\text{ЧСД}}$ – расходы i -го территориального бюджета, обеспеченные чистыми собственными доходами.

Показатель внутренней эффективности бюджетного регулирования выражает эластичность расходов территориального бюджета по отношению к его доходам (целевое значение >1).

$$ВЭ_{бр} = E_d(P) = \frac{\Delta P_i}{P_i} : \frac{\Delta D_i}{D_i} > 1, \quad (16)$$

где $ВЭ_{бр}$ – внутренняя эффективность бюджетного регулирования, $E_d(P)$ – эластичность расходов по отношению к доходам, D_i – доходы i -го территориального бюджета, ΔD_i – прирост доходов i -го территориального бюджета, P_i – расходы i -го территориального бюджета, ΔP_i – прирост расходов i -го территориального бюджета.

Апробация предложенной методики оценки эффективности бюджетного регулирования позволила оценить фактическую совокупную и внутреннюю эффективность бюджетного регулирования финансово-ресурсного базиса развития субъектов Российской Федерации в 2010 г. и определить эффективность, которая могла быть достигнута в результате применения финансовой эквализации с учетом предложенных на-

правлений по совершенствованию механизма бюджетного регулирования. По формуле (15) совокупная эффективность бюджетного регулирования бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 г. составила 0,89. В соответствии с предложенным устранением множественности моделей распределения налоговых доходов увеличение совокупной эффективности бюджетного регулирования при зачислении налога на прибыль организаций в полном объеме в бюджеты субъектов Российской Федерации составило 0,02. При одновременном росте чистых собственных доходов регионов за счет какого-либо федерального налога, например 50%-го налога на добавленную стоимость, совокупная эффективность бюджетного регулирования могла составить в 2010 г. 0,98. Таким образом, в соответствии с предложениями по совершенствованию механизма бюджетного регулирования, которые находят свою реализацию в финансовой эквализации, совокупная эффективность бюджетного регулирования приближается к единице. Однако, согласно проведенным расчетам, 47 регионов даже при увеличении бюджетного потенциала за счет двух федеральных налогов не имеют достаточного финансово-ресурсного базиса для территориального развития. В связи с этим необходимо оказание объективно нуждающимся регионам необусловленной финансовой помощи (дотаций), а также предоставление обусловленной финансовой помощи (субсидий) в форме блочных трансфертов.

Апробация методики оценки внутренней эффективности бюджетного регулирования территориального развития показала, что у большинства (54) субъектов Российской Федерации прирост доходов не влечет опережающий прирост расходов. Более того, в 14 регионах эластичность имеет величину меньше нуля, то есть при уменьшении доходов происходит рост расходов, и наоборот, при росте доходов происходит уменьшение расходов. Конкретные причины неэластичности расходов можно определить лишь применительно к каждому отдельно взятому субъекту Российской Федерации. Но, в первую очередь, неэластичность расходов можно объяснить неэффективным и нерезультативным расходованием бюджетных средств, а также некачественным бюджетным менеджментом. Например, в 26 из 54 упомянутых субъектов Российской Федерации до сих пор не утверждены порядок определения нормативов затрат и нормативы затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, которые являются неотъемлемой частью государственного (муниципального) задания. Поэтому необхо-

димо совершенствование бюджетного регулирования расходов для относительного увеличения финансово-ресурсного базиса территориального развития, которое зависит от эффективности и результативности расходования бюджетных средств.

ИННОВАЦИОННОЕ РЕШЕНИЕ ПО ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УЧЕТА В ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ «ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ»

Р. В. Ерженин

*Национальный исследовательский Иркутский государственный
технический университет, г. Иркутск*

ergenin@irk.ru

В соответствии с положениями «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р, была разработана «Концепция создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"», утвержденная Правительством РФ 20 июля 2011 г. (далее концепция).

По замыслу авторов концепции новая система управления общественными финансами предусматривает интеграцию информационных ресурсов информационных систем федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ для обеспечения информационно-аналитической поддержки принятия высшими органами государственной власти решений в сфере государственного управления, планирования их деятельности, осуществления мониторинга, анализа и контроля исполнения принятых решений, реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Иными словами, новая система управления призвана преобразовывать существующую уже информацию в электронном виде в ин-

формацию лучшего качества с точки зрения управления. Так, к примеру, при создании интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» ряд направлений деятельности связан с интеграцией и обеспечением взаимосвязи всех видов автоматизированного учета деятельности учреждений и отчетности публично-правовых образований. Для обеспечения функционирования новой информационной среды управления общественными финансами предусматривается информационное взаимодействие интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» с «внешними информационными системами федеральных органов власти, иных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, реализующими отдельные процессы управления в установленных сферах деятельности, посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия» [2].

При анализе текущего состояния информационных баз органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления может невольно возникнуть вопрос: а отвечает ли текущая информация необходимым новым требованиям качества? В частности, соответствует ли информация в информационных базах данных учета активов и обязательств публично-правовых образований основным принципам учета:

1. Принципу сопоставимости, когда данные бухгалтерского учета и сформированная на их основе отчетность учреждений должны быть сопоставимы у государственных (муниципальных) учреждений различных типов.

2. Принципу надежности (достоверности), когда в учете отражается информация, не содержащая существенных ошибок и искажений, позволяющая ее пользователям положиться на нее как на правдивую. Существенной информацией признается информация, пропуск или искажение которой может повлиять на экономическое решение учредителя учреждения (пользователей информации).

Ответ в том, что полной и точной учетной информации в отчетности бюджетных учреждений и в консолидированной отчетности финансовых органов сегодня нет, могут дать не только специалисты, ответственные за сбор, консолидацию бюджетной отчетности, но и руко-

водители любого уровня власти, имеющие отношение к контролю финансов и управлению ими, при том что повсеместно используются средства автоматизации учета, усиливаются методы и меры контроля, направленные на совершенствование финансового менеджмента.

Другим доказательством вышеуказанного утверждения о том, что вся формируемая финансовая отчетность публично-правовых образований сегодня строится на неточных и неполных данных, служит то, что данные автоматизированного учета не являются источником для подготовки финансовой и бухгалтерской отчетности учреждений. И это учитывая факт того, что действие новых инструкций по ведению учета вступило 6 лет назад, а вычислительная техника в учете используется уже более 15 лет. Новые правила ведения учета предъявляют требования к отражению учетной информации об объектах бухгалтерского учета только в электронном виде, в базах данных программных комплексов. И именно бухгалтерская и финансовая отчетность, соответственно, должна формироваться только на основе этих электронных данных. Следовательно, понятия «отчетность» как «обязанности предоставлять информацию перед вышестоящим органом» не должно быть в сущности, т. к. учреждения должны иметь полноценные физические носители отчетной информации – электронные регистры учета для дальнейшей консолидации финансовой информации.

Проводя многолетние исследования в области ведения автоматизированного бюджетного учета на уровне муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, мы пришли к выводу, что только 10–15% информационных баз содержат полную информацию для формирования регламентированных отчетов. Соответственно, мы имеем тот же процент и квалифицированных кадров от общей численности бухгалтеров бюджетных учреждений, которые отвечают современным требованиям ведения учета. Проводя революционные изменения в учете учреждений, внедряя новые принципы ведения учета, в том числе обязательную автоматизацию, авторы реформ изначально безоговорочно предполагают, что в национальных условиях существует соответствие квалификации человека-бухгалтера требованиям реформ. Кроме этого, ответственность за несоответствие данных первичного учета учреждений регламентной отчетности в настоящее время «виртуальная» и обусловлена, в первую очередь, пониманием контролирующих органов всех условий ведения учета, уровня подготовки специалистов бухгалтерских и контрольно-ревизионных служб.

В результате, с одной стороны, мы имеем постоянную и нарастающую потребность в качественной информации как в ресурсе, без которого невозможны жизнедеятельность современного общества и дальнейшее развитие управления современным государством. С другой стороны, мы имеем необеспеченность квалифицированной подготовкой этого ресурса – обработанной надежной электронной информации и, как следствие, – текущую неудовлетворенность потребителей в качественном ресурсе и возможную дальнейшую модернизацию системы управления государством, которая может оказаться утопией.

Одним из эффективных решений, которое можно применить для повышения уровня качества учетной информации уровня органов местного самоуправления, по нашему мнению, является **организация централизованного учета** активов и обязательств публично-правовых образований. Положительный опыт централизованного учета накоплен в нашей стране еще с середины прошлого века, когда повсеместно создавались как ведомственные централизованные бухгалтерии, так и территориальные. Обусловлено это было и низкой плотностью населения, и большой разбросанностью населенных пунктов, и отсутствием достаточного количества квалифицированных кадров на местах, а при условии постоянной нехватки бюджетных средств даже на первоочередные расходы централизованные модели выглядят достаточно эффективным инструментом в рациональном расходовании средств.

Также, учитывая сложность ведения современного учета в автоматизированном виде, постоянную изменчивость правил и форм ведения учета, наращивание требований к навыкам и знаниям персонала, можно однозначно сказать, что в существующих российских условиях организовать учет в муниципальных учреждениях на должном уровне без существенных затрат на организацию невозможно, ввиду низкой квалификации, слабой мотивации финансово-бухгалтерских кадров.

На основе собственных эмпирических исследований мы пришли к выводу, что последние десятилетия стали для одной составной части современного учета форсированными в динамике развития возможностей, для другой, ввиду особых условий жизни, истории и культуры нашей страны, динамика развития оказалась крайне замедленной (рис. 1). Так, для средств вычислительной техники и средств связи, прикладного и системного программного обеспечения это десятилетие стало особо значимым в развитии, появились технологии, которые в

многократно раз превысили текущие потребности рядовых пользователей во всем мире.

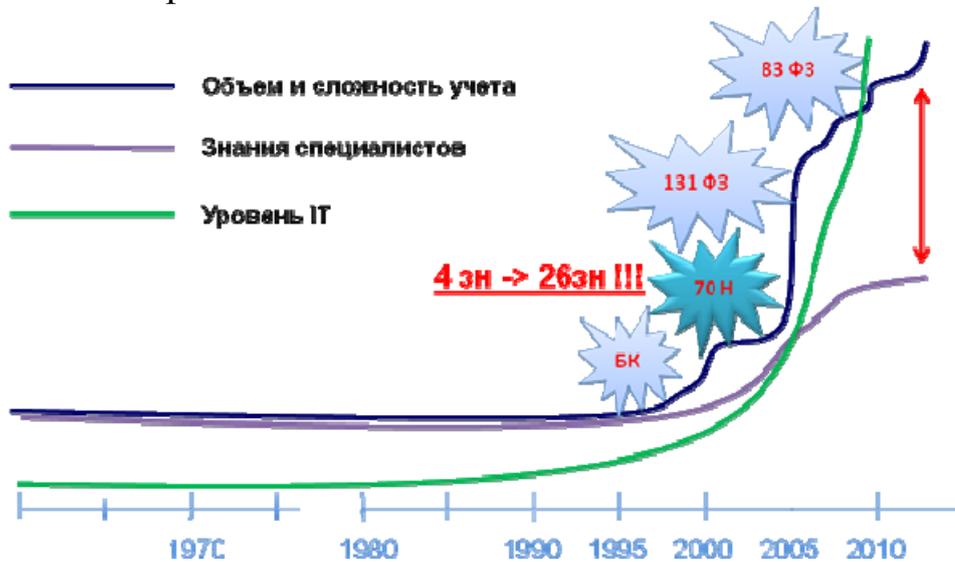


Рис. 1. Эволюции развития

Модернизация отечественного учета, переход к международным стандартам, смена плана счетов с 4-значного на 26-значный также являются революционными изменениями. Вот только знания и квалификация сотрудников бухгалтерско-финансовых служб не могут так скачкообразно в течении 5–10 лет дотянуться до требований современного учета, связанного одновременно и с использованием самых передовых технических средств. Проблема существенного разрыва в «требованиях» и «возможностях» в государстве не обозначается, пути решения не ищутся.

Организация учета путем создания единых центров учета на районном (городском) уровне для всех учреждений муниципальных образований и поселений (рис. 2), входящих в состав района, создает условия не только для организации и ведения учета на самом высоком методологическом уровне, но и существенно может сократить расходы на процесс учета. Кроме этого, в единой базе данных концентрируется информация обо всех финансово-хозяйственных операциях всех учреждений муниципальных образований территории. Именно информация в таком виде особенно востребована для проведения не только процедур анализа, планирования и прогноза, но и для эффективного контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств.

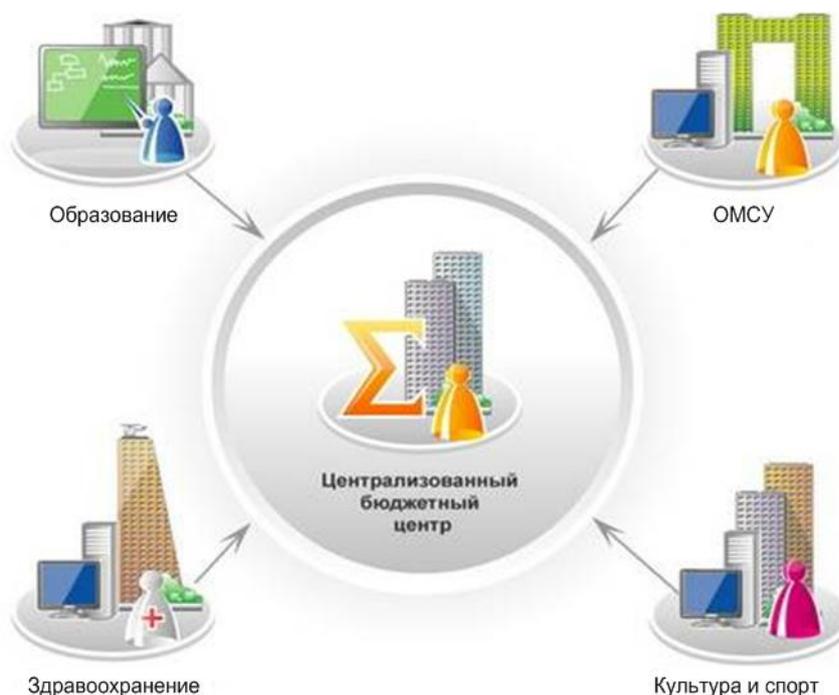


Рис. 2. Центр учета

За 5 лет нами было спроектировано и внедрено 3 экспериментальные модели централизованного учета муниципалитетов в Иркутской области. В результате применения принципов централизации учета операций по казначейскому исполнению бюджетов поселений, принципов централизованного учета активов и обязательств публично-правовых образований, совмещенных с комплексной автоматизацией бюджетного процесса на единой платформе одного разработчика, нам удалось не только добиться улучшения качества учетной информации, но и существенно повысить производительность труда персонала (табл. 1).

Таблица 1

Оценка эффективности проектов по реинжинирингу учета

МО Иркутской области	Насе- ление, тыс. чел.	По- се- ле- ния	Бюджетные учреждения		Бухгалтеры				Прямой эффект, млн. руб. в год	Вне- дрение (годы)
			сеть	кол- во	штат	факт	на 1 учр.	сотр. на 1 бух.		
Зиминский район	15	12	1 500	92	66	35	0,7	23	8 (3%)	2006– 2007
							0,38	43		

Продолжение табл. 1

Черемхов- ский район	31	18	3 400	124	95	50	0,8	36	10 (4%)	2007– 2008
							0,40	68		
г. Усть- Илимск	100		4 800	66	130	100	2,0	37	21 (2%)	2010– 2012
							1,52	48		

Для достижения таких результатов эффективности, в первую очередь, нам удалось убедить глав этих муниципальных образований провести реинжиниринг бухгалтерского (бюджетного) учета. Необходимо отдать должное этим руководителям, которые смогли пойти не только на «слом» старых устоев и принципов организации учета, но и на кардинальную смену состава персонала, занятого в процессах обработки первичных документов учреждений. Анализируя действия глав этих муниципальных образований, мы пришли к выводу, что все эти успешные проекты были реализованы в первый после выборов год управления новым руководителем территории. В те же самые годы нами были проведены еще 4 обследования в Иркутской области на предмет создания подобных центров учета, но найти поддержку у глав и местных дум этих районов в реорганизации учета нам не удалось.

Основой в реорганизации учета публично-правовых образований является создание единой целостной информационной системы управления финансами муниципального образования. В состав такой информационной системы классически организованы одновременно **люди, техника и программное обеспечение.**

Люди. Отобранный и обновленный штат, структурированный по разработанному нами методу позадачного распределения функциональных обязанностей. Именно такой метод в сочетании с программным комплексом обеспечивает двухуровневую обработку первичной информации по принципу «одного ввода». На нижнем уровне находятся «операторы», в задачу которых входит быстрый и качественный ввод первичной информации в автоматизированную систему по узкоспециализированному направлению. На верхнем уровне – «аналитики», персонал, занятый в проверке первичных данных, анализе и методологической поддержке своего направления учета. На роль «операторов», по нашему опыту, подходят простые специалисты, без фундаментальных знаний бухгалтерского учета, основным достоинством которых должно быть восприимчивость и прилежность в выполнении

строго регламентированных действий по вводу информации в ЭВМ. Роль «аналитиков» выполняют опытные бухгалтеры, имеющие достаточную квалификацию и знания в ведении учета, и в особенности в тех разделах, ответственность за которые на них возложена должностной инструкцией.

Техника. В зависимости от рассчитанного количества рабочих мест централизованной информационной системы определяются состав и конфигурация требуемой вычислительной техники с системным программным обеспечением; требования к организации локальных и внешних сетей связи; требования к помещениям для организации рабочих мест. Кроме расчетных рабочих мест в определении состава и конфигурации технических средств учитывается также и форма организации учета. Так, к примеру, ввод документов в программный комплекс может осуществляться различными способами:

- с полной передачей полномочий по ведению учета;
- с частичной передачей полномочий по ведению учета (когда ряд функциональных обязанностей по вводу документов закрепляются за учреждениями ввиду более удобного ведения);
- с применением или без применения средств ЭЦП;
- с использованием Web-решений или без них.

Программное обеспечение. Создание современной автоматизированной информационной системы невозможно без применения прикладного программного обеспечения. Однако на отечественном рынке софта не все программные комплексы одинаково хорошо и полно могут соответствовать тем задачам, которые ставятся в процессе учета финансов. Лишь единичные решения, такие, к примеру, как Единая система управления бюджетным процессом, разработанная НПО «Криста», имеют все те свойства, которые могут обеспечить эффективное использование и трудовых ресурсов, и оптимальное расходование средств на приобретение и содержание вычислительной техники и средств связи. По остальным разработчикам прикладного программного обеспечения для комплексной автоматизации бюджетного процесса, с учетом полученного территориями печального опыта внедрения и эксплуатации, необходимо очень тщательно проверять наличие всех заявленных маркетингом свойств. Главными свойствами программного комплекса для комплексной автоматизации бюджетного процесса публично-правовых образований, по нашему мнению, должны являться:

1. Наличие отработанных, взаимосвязанных и проверенных технологических решений для каждого из всех этапов бюджетного процесса, определенного Бюджетным кодексом РФ.

2. Встроенная, универсальная возможность настройки организации централизованного учета, в том числе и с использованием различных, современных технических решений для транспорта информации.

3. Высокая степень методологической поддержки программных решений. Наличие признака единого «промышленного» изготовления программного решения, а не локальных конфигураций.

Рассматривая три основных элемента информационной системы управления учетом, необходимо принимать во внимание и тот факт, что отдельно каждый из выделенных элементов не может выполнить те функции, которые на него будут возложены в процессе учета и управления финансами. Следует иметь в виду, что все части системы взаимосвязаны и взаимодействуют с собой, и что от того, как они это делают, зависит их влияние на систему [3]. Так, к примеру, количество и качества людей, занятых в системе, напрямую зависят от возможностей техники и средств связи и особенно от технологических возможностей программного комплекса. Программный комплекс, в свою очередь, не сможет раскрыть всех своих уникальных возможностей без привлечения и организации квалифицированных пользователей, а также без вычислительных свойств современных средств вычислительной техники. А персональный компьютер без включения его сверхвозможностей в единый комплекс с автоматизированной системой и с профессиональным пользователем представляет собой в лучшем случае лишь интеллектуальную пишущую машинку. При этом насколько точно сформированы части системы и удачно комплексное взаимодействие этих частей, настолько повышается эффективность обработки информации и, следовательно, снижаются расходы (трудовые, финансовые, временные).

Учитывая всю сложность проектирования автоматизированной информационной системы, определение ее составных частей и точную настройку отношений между элементами системы, можно сделать заключение, что на уровне органов местного самоуправления выполнить такие работы собственными силами без привлечения квалифицированных специалистов в этой области в существующих условиях будет невозможно. Исходя из этого, по нашему мнению, реализовать задачи подобного масштаба и уровня смогут только или внешние консалтин-

говые фирмы, либо централизованные региональные или федеральные структуры, обладающие более широкими возможностями как по привлечению квалифицированных кадров, так и по широкому кругу реализации типовых проектов.

Рассматривая развитие интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» в части интеграции с информационными системами местного уровня, можно сделать однозначный вывод о том, что обеспечить взаимодействие государственной информационной системы с единственной информационной системой учета финансов публично-правовых образований территории намного проще и эффективнее, чем с многочисленными программными комплексами общепринятой организации учета. Такой процесс, к примеру, как внедрение единой системы формуляров, пройдет намного легче с одной информационной базой муниципального образования, содержащей общемуниципальную качественную учетную информацию, и будет не таким затратным, чем такое же внедрение с десятками баз учреждений муниципального образования различных разработчиков, различных версий и неизвестного качества.

Список литературы

1. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.: Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/17766>

2. Концепция создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Утверждена распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 г. № 1275-р.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/34158>

3. *Джозеф О'Коннер, Иан Макдермотт.* Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем. М.: Альпина Паблишерз, 2010. 254 с.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «ПОВЫШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В 2006–2012 гг.»: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Г. В. Жукевич

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

Управление государственными расходами представляет собой важную часть бюджетной политики любого государства и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, а также контролем над его исполнением. Совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности государственных расходов. Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего в корне концепцию управления государственными расходами.

Одной из приоритетных задач экономической политики Российской Федерации на современном этапе развития является повышение эффективности использования бюджетных ресурсов любого уровня. В 2004 г. постановлением Правительства Российской Федерации утверждена «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.» [1]. Ключевым аспектом этой концепции является внедрение программно-целевого метода бюджетного планирования, направленного на обеспечение прямой взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и планируемыми результатами их использования в соответствии с приоритетами финансовой политики. Особое внимание уделяется модели бюджетирования, ориентированного на результат, которая в настоящее время находится в стадии становления в бюджетном процессе в Российской Федерации, а также внедрению программного метода планирования расходов бюджета.

Программно-целевой подход в системе государственного управления социально-экономическим развитием территорий России имеет давнюю и достаточно позитивную историю. Суть его заключается в

концентрации инвестиционных и иных ресурсов на ограниченном количестве базовых направлений в соответствии с системой целей, определяемых на период действия программы на основе глубокого анализа общественных потребностей и закономерностей развития экономики и общества в целом.

Система инструментов активного воздействия государства на экономическое развитие региона, отмечает Б. А. Райзберг, включает программирование регионального развития, разработку и реализацию бюджета региона, включая налоговую систему региона и бюджет развития [2].

Как следует из теоретических исследований и подтверждено многолетним отечественным и зарубежным опытом, наиболее удачной формой реализации программно-целевого подхода в управлении объектами и процессами социально-экономической природы, самым универсальным инструментом программно-целевого управления экономикой служат целевые программы.

В качестве успешных примеров разработки и осуществления государственных целевых программ на территории Российской Федерации в различные периоды XX в. можно отметить освоение Сибири и Дальнего Востока, включая строительство Транссиба (Столыпин, Витте), план ГОЭЛРО, индустриализацию и строительство Урало-Кузнецкого комбината (1920–30-е гг.), развитие оборонной промышленности, ядерную и космическую программы (1940–50-е гг.), создание территориально-производственных комплексов (1960–70-е гг.). Для этих программ характерны концентрация на выбранных направлениях действительно значительных ресурсов (до 80% инвестиционных средств бюджета, а также материальных, трудовых, административных и иных видов ресурсов). При этом распределение ресурсов производилось в тесной увязке с плановой системой с момента ее становления.

В настоящей статье рассматриваются некоторые проблемы реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.».

Безопасность дорожного движения, является, безусловно, важнейшим понятием, относящимся к категории национальной безопасности, включая экономическую безопасность, поскольку неудовлетворительное состояние в области безопасного дорожного движения приводит к крупным социально-экономическим потерям.

В 2010 г. завершился пятилетний период выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100, которым впервые в России была введена в действие Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.», направленная на предотвращение гибели людей от неестественных причин на автомобильных дорогах России и снижение отрицательных последствий интенсивной автомобилизации страны.

Последовательное наращивание финансового и управленческого потенциала, концентрация материальных ресурсов на наиболее эффективных направлениях способствовали тому, что по итогам пяти лет, по сравнению с 2004 г. (расчетным по условиям формирования программы), сохранена жизнь более 11 тыс. чел. Таким образом, можно констатировать, что «процесс обеспечения безопасности дорожного движения обладает накопленной ресурсной базой, эффективность применения которой во многом определяется имеющейся системой управления» [3, с. 19]. Необходимо подчеркнуть, что программа как федеральный системный норматив, принятые решения по совершенствованию действующего законодательства в части ужесточения требований к участникам дорожного движения по выполнению и обеспечению их законопослушного поведения, внедрение современных систем и средств надзора и контроля, совершенствование механизма проведения этой работы на основе современных технологий, осуществление широкой гаммы агитационно-пропагандистских мероприятий в совокупности медленно, но последовательно меняют менталитет водителей транспортных средств и пешеходов – один из самых важных параметров системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Несмотря на то что дорожно-транспортные происшествия оказывают негативное влияние на развитие практически всех отраслей экономики и социальной сферы, среди большого количества стратегий развития отраслей, которые были приняты в 2007–2011 гг., только в стратегии развития транспорта России до 2030 г. приводятся показатели по дорожно-транспортным происшествиям: существенное снижение аварийности, рисков и угроз безопасности по всем видам транспорта. В результате реализации стратегии развития транспорта число погибших за год в дорожно-транспортных происшествиях в расчете на 100 тыс. чел. сократится с 23,5 чел. до 8 чел., то есть почти в 3 раза, и достигнет среднеевропейского уровня.

За период принятия программы и по настоящее время произошли существенные изменения в российском законодательстве по обеспечению безопасности дорожного движения в Российской Федерации. Начиная с 2007 г. по настоящее время существенно активизировалась работа органов государственной власти России всех уровней по снижению аварийности на дорогах. За прошедшее время федеральное законодательство, имеющее отношение к оценке социально-экономического и демографического ущерба от ДТП и их последствий, претерпело существенные изменения.

Вносились изменения во все законодательные акты (более чем в 60 нормативных правовых актов), регулирующие вопросы повышения безопасности дорожного движения:

- в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»;
- в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации»;
- в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- в Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»;
- в постановление Правительства Российской Федерации «О правилах дорожного движения».

Принят Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 134-ФЗ «О ратификации "Конвенции о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения"».

В целом правоприменительная практика в сфере дорожного движения нуждается в существенном улучшении. Наказание за нарушение ПДД должно стать неотвратимым. Для этого требуется повысить эффективность деятельности ГИБДД, особенно сотрудников дорожно-патрульной службы (ДПС).

Об этом систематически говорится в средствах массовой информации как водителями, так и руководством МВД России. Министр внутренних дел Р. Г. Нургалиев отметил: «Госавтоинспекциям необходимо осуществить комплекс мер по повышению общеобразовательного и профессионального уровня ее сотрудников, укреплению кадрового ядра, комплектованию подразделений ДПС. Тогда сотрудники ГИБДД смогут изменить методы своей работы, качественно исполнять

свои обязанности, регулировать дорожное движение, а не тормозить его путем неоправданной остановки...».

В настоящее время в России формируется новый подход к системе управления безопасностью дорожного движения. Если несколько лет назад эти задачи решались силами только одной Госавтоинспекции, то сегодня уже более 40 федеральных органов исполнительной власти вовлечены в обеспечение безопасности дорожного движения.

Руководители органов управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Министром внутренних дел России по представлениям руководителя федерального органа управления Госавтоинспекции, которые вносятся с учетом предложений руководителей органов внутренних дел по субъектам Российской Федерации и мнения высших должностных лиц субъектов РФ. Главный государственный инспектор безопасности дорожного движения России осуществляет руководство деятельностью главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации.

Вертикаль органов Госавтоинспекции доведена и до муниципального уровня. Таким образом, складывается новая система централизованного управления в системе Госавтоинспекции.

Исследования нормативной правовой базы Российской Федерации показывают необходимость ее дальнейшего совершенствования. Необходимо более детально разграничить обязанности между федеральным, региональным и местным уровнями управления сферой безопасности дорожного движения. Кроме того, органы исполнительной власти должны обладать не только полномочиями, но и нести ответственность за состояние дел с обеспечением безопасности дорожного движения.

В 2009 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 г. № 806-р. «Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации» была разработана система показателей социально-экономического развития для осуществления мониторинга за развитием субъектов Федерации. Из 300 показателей, по которым должно вестись наблюдение, только 4 показателя напрямую связаны с оценкой последствий ДТП:

1. Численность лиц, признанных инвалидами, всего, в том числе по группам.

2. Численность лиц, признанных инвалидами в трудоспособном возрасте.

3. Численность лиц, признанных инвалидами с впервые в жизни установленным диагнозом, а также на 100 тыс. чел. населения.

4. Количество дорожно-транспортных происшествий.

Большое влияние на формирование подходов к оценке ущерба от дорожно-транспортных происшествий имеют принятые в субъектах Федерации целевые программы по повышению безопасности дорожного движения и рассчитываемые в рамках этих программ размеры ущерба от ДТП. Основными целевыми показателями региональных программ являются:

– сокращение количества лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий;

– снижение транспортного риска (количество лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, на 10 тыс. транспортных средств);

– снижение социального риска (количество лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, на 100 тыс. населения);

– снижение тяжести последствий (количество лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, на 100 пострадавших);

– сокращение количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий;

– сокращение количества дорожно-транспортных происшествий по вине водителей, стаж управления транспортным средством которых не превышает 3 лет, на 10 тыс. транспортных средств;

– сокращение количества детей, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий;

– сокращение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими на 10 тыс. транспортных средств.

Как уже отмечалось ранее, для оценки эффективности и результативности реализации целевых программ разрабатываются целевые показатели. Так, показателем эффективности программы по повышению безопасности дорожного движения является снижение смертности в ДТП. На наш взгляд, такую сложную программу невозможно оценивать только простым количественным показателем. Необходимо переходить на другие показатели, например на снижение социально-эконо-

мического ущерба от ДТП. Существующая методика оценки социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий содержит расчеты только прямого ущерба и не охватывает все стороны данного многогранного процесса. На наш взгляд, можно опереться на зарубежный опыт и включить в указанную методику и расчеты косвенного ущерба от ДТП. И, к сожалению, при снижении показателей смертности населения от ДТП результат реализации программы с учетом прямого и косвенного социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий не будет таким оптимистичным, так как при таком подходе можно увидеть тяжесть ДТП, подсчитать расходы на восстановление, а также рассчитать непроизведенный ВВП из-за гибели людей.

На основе особенностей социально-экономического развития Российской Федерации, существующей системы статистического учета дорожно-транспортных происшествий, зарубежного опыта можно предложить следующие этапы внедрения методики оценки социально-экономического ущерба (на только прямого, но и косвенного) от ДТП:

– *на первом этапе* должен быть сформирован достаточно простой механизм расчета, опирающийся на имеющиеся нормативные документы и существующие показатели статистической отчетности Федеральной службы статистики и ряда министерств – МВД, Минздрава. Одновременно на первом этапе ведется работа по формированию системы дополнительных показателей для включения их в формы регулярного статистического наблюдения;

– *на втором этапе* формируется система показателей, которые могут быть рекомендованы для уточненных расчетов ущерба от ДТП в соответствии с рассмотренными особенностями их расчета и получены только в процессе проведения социологических обследований. Составляется программа социологического обследования для определения значения этих показателей для последующего использования их в методике наряду с показателями официальной статистической отчетности;

– *на третьем этапе* внедряется полная методика оценки ущерба от ДТП, включающая расширенную систему показателей официального статистического наблюдения и показатели единовременных социологических обследований, проводимых с установленной периодичностью по заранее разработанным программам.

Список литературы

1. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 в ред. постановления Правительства РФ от 23.12.2004 г. № 838 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

2. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2002.

3. Циклис Б. Е. Итоги выполнения Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.»: реалии и перспективы // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. 2010. № 20 (406).

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 взаимозавязанности 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 реальную 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 сбалансированной финансовой поддержки местных бюджетов;
- повышение эффективности и результативности предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных образований;
- повышение эффективности и результативности управления муниципальными финансами.

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.

Задачи, раскрывающие первую цель, были сформулированы следующим образом:

- выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов;
- обеспечение равномерной финансовой поддержки местным бюджетам на текущее решение вопросов местного значения;
- обеспечение функционирования системы организации и исполнения бюджетов муниципальных образований.

Индикаторами задачи «Выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов» являются следующие:

- сокращение в уровне бюджетной обеспеченности после выравнивания групп муниципальных районов (по 5 территорий), имеющих максимальный и минимальный уровни бюджетной обеспеченности;
- сокращение в уровне бюджетной обеспеченности после выравнивания групп городских округов (по 2 территории), имеющих максимальный и минимальный уровни бюджетной обеспеченности;
- сокращение в подушевой бюджетной обеспеченности после выравнивания групп поселений (по 10 территорий), имеющих максимальный и минимальный показатели подушевой бюджетной обеспеченности.

Инструментом решения поставленной задачи является предоставление расчетной дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Так, в отношении муниципальных районов и городских округов учитывается расчетный объем дотации, распределяемый исходя из выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, а в отношении поселений – объем дотаций, выделяемых из областного фонда финансовой поддержки поселений исходя из подушевого распределения финансовой помощи.

Следует отметить, что в Волгоградской области распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципалитетов осуществляется исходя из сочетания четырех методов:

- подушевого (при распределении расчетной дотации из фонда финансовой поддержки поселений в части городских округов и части дотаций из того же фонда, распределяемых между поселениями);
- выравнивающего бюджетную обеспеченность [при распределении части расчетной дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)];
- учитывающего различия в структуре расходов территорий (в части 10% от расчетной дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов);
- компенсационного [в части фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и части фонда финансовой поддержки поселений].

Сочетание четырех технологий позволяет обеспечивать корректное выравнивание бюджетной обеспеченности в условиях неравномерного и нестабильного налогового потенциала территорий.

Индикаторами задачи «Обеспечение равномерной финансовой поддержки местным бюджетам на текущее решение вопросов местного значения» являются следующие:

- сокращение разрыва в динамике передаваемых средств по бюджетам 5 наименее обеспеченных муниципальных районов и городских округов и 5 наиболее обеспеченных муниципальных районов и городских округов на текущее решение вопросов местного значения в расчете на одного жителя;
- сокращение разрыва в динамике передаваемых средств бюджетам 10 наименее обеспеченных поселений и 10 наиболее обеспеченных поселений на текущее решение вопросов местного значения в расчете на одного жителя.

Инструментом решения данной задачи является часть расчетной дотации, но, прежде всего, субсидия на сбалансированность местных бюджетов [2].

Данная субсидия предоставляется муниципальным районам, городским округам, поселениям из областного бюджета в том случае, когда изменения в налоговом потенциале территорий, индексе бюджетных расходов, численности жителей приводят к ситуации, при которой расчетный объем дотации растет меньшим темпом, чем увели-

чиваются индексы-дефляторы по оплате труда работникам бюджетных учреждений, по оплате коммунальных услуг, по иным материально-техническим затратам. Особенность субсидии состоит в предоставлении дополнительной поддержки территориям, для которых расчетный объем дотаций в планируемом году к текущему году либо сокращался, либо увеличивался ниже среднего показателя.

В результате применения субсидии на сбалансированность местных бюджетов достигается:

- нивелирование влияния случайных дискоррекционных факторов, порождающих технические ошибки в статистико-сетевых показателях;
- равномерное увеличение финансовой помощи с целью балансировки расходных обязательств и источников доходов;
- стимулирует территории к наращиванию собственного налогового потенциала, снижению себестоимости издержек на предоставление бюджетных услуг.

Субсидия на сбалансированность является инструментом, дополняющим компенсационные механизмы, заложенные при распределении дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

При формировании межбюджетных отношений на 2012 г. обеспечить балансировку региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований удалось лишь благодаря наличию субсидии на сбалансированность.

Индикаторы задачи «Обеспечение функционирования системы организации и исполнения бюджетов муниципальных образований» ориентированы на отслеживание процессов, характеризующих изменение качества бюджетного планирования на муниципальном уровне.

На 2010–2011 гг. таковыми индикаторами являются лишь два показателя, отражающих частоту внесения изменений в местные бюджеты, а также количество бюджетных услуг, имеющих стандарты качества. На 2012–2015 гг. перечень таких индикаторов будет расширен набором показателей, характеризующих качество бюджетного планирования на уровне финансового органа, например: наличие формализованных методик оценок бюджетных заявок, представляемых главными распорядителями бюджетных средств, наличие практики сценарного бюджетного планирования по расходам, наличие классификации бюджетных услуг, приближенной к системе ОКУН, и т. д.

Инструментами решения данной задачи в 2010–2011 гг. являются субсидии на содержание финансовых органов муниципальных районов и городских округов, а начиная с 2012 г. муниципальным образованиям будет предоставляться часть гранта (субсидии) на повышение эффективности бюджетных расходов.

Необходимость второй цели программы «Повышение эффективности и результативности предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных образований» была обусловлена необходимостью разработки критериев обоснованности и системы мониторинга результативности и эффективности предоставления межбюджетных трансфертов.

Задачами, раскрывающими данную цель, являются:

- разработка и применение объективных и формализованных методов оценки результативности и эффективности предоставления межбюджетных трансфертов;
- совершенствование методов бюджетного планирования и их применение при распределении межбюджетных трансфертов;
- информирование гражданского общества о бюджетной политике, реализуемой в Волгоградской области, в том числе и по вопросам межбюджетных отношений.

Индикаторами достижения поставленной цели, решения задач являются такие показатели, как количество межбюджетных трансфертов, имеющих формализованную оценку результативности и эффективности их предоставления.

Для 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.

Перспективным является формирование инструментария, позволяющего принимать решения о предоставлении межбюджетных трансфертов на основании оценки их эффективности.

Так, спорность определения следующих ключевых вопросов порой полностью парализует принятие управленческого решения о распределении межбюджетных трансфертов:

1. Является ли низкий уровень результата следствием недостаточного финансирования или ненадлежащего менеджмента.

2. Существующий уровень затрат высок или получаемый результат стоит производимых затрат.

3. Как определить пороговые значения результата (критический уровень, падение ниже которого не допустимо, и приемлемую планку, превышение которой желательно, но не за счет увеличения финансирования).

Соответственно, необходима система мониторинга и интерпретации показателей результата и затрат по предоставлению бюджетных услуг.

Мы предлагаем следующий образец оценки ситуации, основанной на сопоставлении трех показателей: результата, затрат и эффективности, исходя из состояния которых можно принимать решение о предоставлении и определении допустимого объема межбюджетных трансфертов [3].

Так, под результатом бюджетных расходов будем понимать степень удовлетворенности населением качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг. Это ключевой показатель, характеризующий результативность использования бюджетных средств органами местного самоуправления соответствующей территории, служит итоговым социальным показателем результативности использования бюджетных средств.

Оценка степени удовлетворенности потребителей муниципальными бюджетными услугами должна проводиться методом социологического опроса (личные интервью по месту жительства респондента по квотной репрезентативной половозрастной выборке) по 10 основным муниципальным услугам, оказываемым органами местного самоуправления как районного, так и городского / сельского уровня (услуги муниципального управления, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, дошкольного, общего и дополнительного образования, оказания первичной медицинской помощи, физкультуры и спорта, библиотечного обслуживания, культуры).

Критерием достижения положительного результата обозначена степень удовлетворенности потребителей на уровне не менее 70%, что соответствует требованию, установленному «Концепцией административной реформы в РФ и Волгоградской области на 2006–2010 гг.».

В рамках данной системы оценки под «удовлетворительным» состоянием подразумеваются следующие оценки, данные респондентами: «удовлетворительно», «хорошо», «очень хорошо». «Неудовлетво-

рительному» состоянию соответствуют такие оценки, данные респондентами, как «плохо» и «очень плохо». Результативность предоставления бюджетных услуг следует дифференцировать, в связи с чем целесообразно выделять следующие уровни результативности:

1. Высокий уровень результативности – ситуация, при которой доля населения, удовлетворенного качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет свыше 80%.

2. Приемлемый уровень результативности – ситуация, при которой доля населения, удовлетворенного качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет от 70 до 80%.

3. Низкий уровень результативности – ситуация, при которой доля населения, удовлетворенного качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет от 60 до 70%.

4. Критический уровень результативности – ситуация, при которой доля населения, удовлетворенного качеством и доступностью предоставления бюджетных услуг, составляет до 60%.

Оценка эффективности использования бюджетных средств должна производиться по каждой из отобранных основных муниципальных бюджетных услуг индексным статическим методом как соотношение результата (степени удовлетворенности населением качества и доступности бюджетной услуги).

Оценка эффективности расходования средств на предоставление бюджетной услуги определяется по следующей формуле:

$$\text{Эфф}_i = \frac{P_i / P_i^{cp}}{PP_i / PP_i^{cp}} \times 100\%,$$

где Эфф_i – эффективность использования бюджетных средств консолидированного бюджета муниципального района на предоставление i -й бюджетной услуги;

P_i – результативность использования бюджетных средств в данном консолидированном бюджете муниципального района по предоставлению i -й бюджетной услуги;

P_i^{cp} – результативность использования бюджетных средств в среднем по муниципальным образованиям i -й бюджетной услуги;

PP_i – подушевые расходы консолидированного бюджета муниципального района на предоставление i -й бюджетной услуги;

PP_i^{cp} – подушевые расходы консолидированных бюджетов муниципальных образований одной группы на предоставление i -й бюджетной услуги.

Итоговая оценка эффективности расходования средств бюджета на предоставление основных 10 муниципальных бюджетных услуг определяется классическим методом по следующей формуле:

$$\text{Эфф} = \frac{OP}{OP} \times 100\%,$$

где Эфф – эффективность использования бюджетных средств консолидированного бюджета муниципального района;

ОП – общественная полезность предоставления 10 основных муниципальных бюджетных услуг;

ОР – общая сумма расходов консолидированного бюджета муниципального образования на предоставление 10 основных муниципальных бюджетных услуг.

Общественная полезность предоставления 10 основных муниципальных бюджетных услуг (ОП) определяется как сумма общественных полезностей по каждой муниципальной бюджетной услуге.

Общественная полезность отдельной муниципальной бюджетной услуги (OP_i) определяется по следующей формуле:

$$OP_i = OP_i \times \text{Эфф}_i,$$

где OP_i – общая сумма расходов консолидированного бюджета муниципального района на предоставление i -й бюджетной услуги;

Эфф_i – эффективность использования бюджетных средств консолидированного бюджета муниципального района на предоставление i -й бюджетной услуги.

При неэффективном использовании бюджетных средств улучшение результата (степень удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления муниципальных бюджетных услуг) возможно (целесообразно) осуществлять за счет повышения муниципального менеджмента без увеличения объема бюджетных расходов, а при высоких затратах необходимо и сокращение затрат. Увеличение бюджетных расходов в данном случае нецелесообразно.

Обоснованность выделения дополнительных бюджетных ассигнований характеризуется одним из следующих предложений:

1. Обосновано: данная характеристика присваивается в случае, если уровень эффективности использования бюджетных средств находится на высоком или приемлемом уровне, затраты – на низком или приемлемом уровне, а результативность – на низком или критическом уровне. *Результат необходимо повысить, и это возможно сделать за счет выделения дополнительных ассигнований.*

2. Обосновано при наличии свободных средств в бюджете: данная характеристика присваивается в случае, если уровень эффективности использования бюджетных средств находится на высоком или приемлемом уровне, затраты – на низком или приемлемом уровне, а результативность – на приемлемом или высоком уровне. *Результат устраивает, а его улучшение, скорее, желаемо, нежели чем есть необходимость, но повысить результат возможно за счет увеличения ассигнований.*

3. Обосновано только при условии повышения качества муниципального менеджмента: данная характеристика присваивается в случае, если уровень эффективности использования бюджетных средств находится на низком или критическом уровне, затраты – на приемлемом или низком уровне, результативность – на низком или критическом уровне. *Результат необходимо повысить, но только увеличение ассигнований не даст желаемого, низкий результат, скорее всего, есть следствие не дефицита ресурсов, а пробелов в муниципальном менеджменте.*

4. Не обосновано: данная характеристика присваивается в одном из следующих случаев:

– если уровень эффективности использования бюджетных средств находится на низком или критическом уровне, уровень результативности – на низком или критическом уровне. *Достижение желаемого результата точно решается не за счет увеличения ассигнований, а в результате повышения качества муниципального менеджмента;*

– если уровень эффективности использования бюджетных средств находится на низком или критическом уровне, затраты – на высоком или критическом уровне, результативность – на высоком или приемлемом уровне. *Достигнутый результат приемлем, это уже обходится слишком дорого, поэтому его улучшение будет рассматриваться как финансирование излишеств;*

– если уровень эффективности использования бюджетных средств находится на низком или критическом уровне, затраты – на приемле-

мом или низком уровне, результативность – на высоком или приемлемом уровне. *Достигнутый результат приемлем, цена приемлема, но его улучшение будет обходиться слишком дорого, есть более важные цели, это не самое приоритетное направление.*

Дополнительная сумма межбюджетного трансферта в нашей системе измерения будет определяться путем моделирования, исходя из подбора сумм до тех пор, пока выделение дополнительной финансовой помощи будет оставаться в пределах приемлемого уровня эффективности.

Соответственно, оптимальной методикой распределения межбюджетного трансферта будет являться такой набор правил, который обеспечит достижение максимального интегрального эффекта по всем получателям межбюджетных трансфертов по субсидируемой услуге.

Третья цель программы «Развитие межбюджетных отношений в Волгоградской области» («Повышение эффективности и результативности управления муниципальными финансами») реализована комплексом следующих задач:

- проведение систематического мониторинга уровня удовлетворенности населения качеством и доступностью предоставления основных муниципальных бюджетных услуг;
- проведение мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- совершенствование методов бюджетного планирования в муниципальных образованиях.

Формулировка указанных задач ориентирована на активное использование социологической информации при разработке и принятии управленческих решений по управлению государственными и муниципальными финансами.

Практика использования социологической информации в настоящее время недостаточно распространена на региональном уровне, несмотря на то, что именно данные социологических исследований предоставляют информацию о состоянии и динамике проблем в обществе, требующих приложения финансовых усилий.

В рамках достижения третьей цели в конце 2011 г. будут проведены конкурсные процедуры между муниципальными районами и городскими округами на отбор к участию в конкурсе на получение грантов на повышение эффективности бюджетных расходов, что преду-

считывает решение таких задач, как повышение качества бюджетного планирования, повышение уровня удовлетворенности населением качеством и доступностью базовых бюджетных услуг.

Таким образом, в Волгоградской области сформирован программно-целевой инструмент развития межбюджетных отношений, удельный вес которого в общей сумме расходов областного бюджета 2010–2011 гг. составлял 13–14%.

Список литературы

1. Постановление Администрации Волгоградской области 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 области от 23.11.2009 г. № 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 ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА ПРИМЕРЕ ВЫТЕГОРСКОГО РАЙОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Н. Ю. Ивлева

Финансовое управление Вытегорского муниципального района

Вытегорский район находится на крайнем северо-западе Вологодской области. Районным центром является г. Вытегра. Расстояние от г. Вытегры до областного центра составляет 330 км, до г. Санкт-Петербурга – 450 км, до г. Петрозаводска – 220 км. Граничит на юге с четырьмя районами Вологодской области: Белозерским, Вашкиным, Бабаевским, Кирилловским, на западе, севере и востоке – с Ленинград-

ской, Архангельской областями и Республикой Карелия, на северо-западе район примыкает к Онежскому озеру.

Район относится к числу крупных районов области, занимая 1-е место по площади, которая составляет 13 тыс. кв. км, или 9% площади области. Наибольшая протяженность территории с севера на юг составляет 180 км, с запада на восток – 220 км.

Муниципальная структура района представлена городским и 12 сельскими поселениями, в состав которых входит 208 населенных пунктов. Численность населения в районе составляет 27 тыс. чел. (2,3% численности области), из них 9,2 тыс. чел. – работающие, 9,3 тыс. чел. – пенсионеры.

Экономика района носит преимущественно промышленный характер и построена на использовании имеющихся на территории района природных ресурсов.

Основное богатство района – лес, который занимает 77% территории. Общий запас древесины составляет 130,0 млн. куб. м, или 11,5% запасов области.

Доля минерально-сырьевого потенциала района составляет 27,7% общеобластного. Включает крупнейшее в России месторождение флюсовых известняков, месторождения торфа, карбонатного сырья, кирпичной глины, формовочных песков, гравийно-песчаных материалов.

Имеется масштабный рыбохозяйственный фонд. В среднем на душу населения приходится 4,0 га рыболовных угодий.

Интересен район своими природно-рекреационными и культурно-историческими ресурсами.

Наибольший интерес представляют единственный в области памятник природы федерального значения Андомская Гора, ландшафтный заказник федерального значения «АТЛЕКА» – Великий Андомский водораздел, точка сочленения водоразделов трех главных бассейнов стока Европы (Атлантического и Северного Ледовитого океанов и Каспийского моря), одна из трех известных на Земле подобных точек (две другие находятся в Турции и Северной Америке), единственный в области водопад Падун на реке Тагажме, исчезающая карстовая река Ужла, одна из пяти известных на планете, шлюзы Мариинской водной системы.

Поэтому самыми перспективными направлениями развития экономики являются глубокая переработка древесины, горнодобывающая и пищевая промышленность, туризм.

2009–2010 гг. для района характеризуются ростом показателей по всем основным направлениям экономики.

По результатам сводного ранжирования районов области по темпам роста основных показателей район занял в 2009 г. 7-е место, в 2010 г. – 5-е место, тогда как в 2008 г. – 26-е место (из 26 возможных).

По росту реальной заработной платы район находится на 1-м месте в области, индекса производства промышленной продукции, объема платных услуг населению – на 3-м месте, оборота розничной торговли – на 7-м месте, поступления собственных доходов в местный бюджет, по снижению просроченной кредиторской задолженности – на 8-м месте, по уровню числа безработных – на 9-м месте.

Наиболее значимые инвестиционные проекты за последние 2 года:

– Федеральный научный учебно-спасательный центр МЧС России «Вытегра». Объем инвестиций составил 1,8 млрд. руб., создано 150 рабочих мест;

– лесопильный и деревообрабатывающий комбинат. Общий объем инвестиций составил 700,0 млн. руб. Основная продукция – пиломатериалы, предназначенные для домостроения, производства отделочных материалов, мебели, столярного производства. Сопутствующая продукция – заготовки для европоддонов, щепы технологическая для целлюлозно-бумажной промышленности, создано 150 рабочих мест;

– Онежский рыбзавод. Проектная мощность завода 1 млн. банок в месяц, 50 наименований консервов, создано 180 рабочих мест.

Положительные тенденции развития в экономике привели к росту таких доходных источников бюджета, как налог на доходы физических лиц (2010 г. к 2009 г. – 18%) и единый налог на вмененный доход (2010 г. к 2009 г. – 15%). Но в целом объем налоговых и неналоговых доходов за последние годы сократился. Так, налоговых и неналоговых доходов поступило в 2009 г. 85,8 млн. руб., в 2010 г. – 100,3 млн. руб., со снижением к уровню 2008 г. в 2,4 и в 2,1 раза соответственно. Район стал дотационным, при этом объем налоговых, неналоговых доходов и с учетом дотации стал меньше: по сравнению с 2008 г. в 2009 г. – на 21,3% (44,2 млн. руб.), в 2010 г. – на 6,7% (13,8 млн. руб.), в 2011 г. – на 7,1% (14,8 млн. руб.).

Одновременно с изменением объемов поступлений изменилась их структура. Так, в 2007 г. 34% общего объема поступлений составлял

налог на прибыль организаций, 29% – налог на имущество организаций, 26% – налог на доходы физических лиц.

В 2008 г. 47% объема поступлений составлял налог на имущество организаций, 32% – налог на доходы физических лиц. Поступление налога на прибыль организаций значительно сократилось в связи с изменениями федерального законодательства, позволившими организациям, имеющим филиалы на территории одного субъекта Российской Федерации, уплачивать налог одним из филиалов по выбору налогоплательщика. Этим правом воспользовалось ОАО «Северсталь» и уплачивало налог без отдельного учета по филиалам, расположенным на территории Вологодской области.

В 2009 и 2010 гг. основное место в объеме поступления налоговых доходов занял налог на доходы физических лиц (74 и 71% соответственно). Налог на прибыль организаций и налог на имущество организаций полностью поступали в областной бюджет.

Что касается поступления неналоговых доходов, то объем поступления сократился на 17% по сравнению с 2009 г. Основная причина снижения поступлений связана с передачей части имущества поселения в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», продажей имущества и, как следствие, сокращением поступлений в виде арендной платы.

Объем безвозмездных поступлений из областного бюджета значительно увеличился: 30% роста к 2009 г., 10% – к 2008 г. Значительно вырос размер субсидий на обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда (на 28,4 млн. руб., или в 6,5 раз), на обеспечение жильем ветеранов (на 62,2 млн. руб., или в 4,5 раза).

Структура расходной части бюджета по видам расходов складывается следующим образом:

- на оплату труда с начислениями направляется порядка 40% общего объема расходов;
- на социальное обеспечение – 25% общего объема расходов;
- на приобретение основных средств и материальных запасов – 15%;
- на оплату коммунальных услуг – 8%.

За счет налоговых, неналоговых доходов, дотаций из областного бюджета и остатков средств на начало года структура расходов по ви-

дам несколько иная: на заработную плату с начислениями и на оплату коммунальных услуг направляется практически 80% общего объема расходов (2008 г. – 69,1%, 2009 г. – 78,1%, 2010 г. – 71,2%, 2011 г. – 78,8%).

Структура расходов бюджета района в разрезе отраслей следующая:

- на образование направлено 50% общего объема расходов;
- на социальную политику – 30%;
- на здравоохранение, физкультуру и спорт – 7,0%;
- на жилищно-коммунальное хозяйство – 5%;
- на общегосударственные вопросы – 4%;
- на культуру – 2%.

Структура расходов за счет налоговых, неналоговых доходов и дотации в разрезе отраслей следующая:

- на образование направлено 55% общего объема расходов;
- на здравоохранение, физкультуру и спорт – 17%;
- на общегосударственные вопросы – 10,6%;
- на жилищно-коммунальное хозяйство – 9%;
- на культуру – 5%.

Наиболее затратным и самым проблемным является обеспечение финансированием потребностей сферы образования. Остановимся на тех проблемах, которые, по нашему мнению, необходимо решать на федеральном уровне.

На сегодняшний день уровень материально-технического оснащения образовательных учреждений характеризуется высокой степенью изношенности основных фондов (зданий, сооружений, оборудования и инженерных коммуникаций), недостаточным финансированием мероприятий, направленных на их совершенствование и поддержание в рабочем состоянии.

По состоянию на 1 января 2011 г. 31 учреждение образования района располагается в 60 зданиях. Износ более 60% имеют 12% зданий (7), у 50% зданий износ составляет от 40 до 60%. В целом 21 здание нуждается в ремонте и реконструкции (30%). Централизованная система водоснабжения требует ремонта и реконструкции в 14 зданиях (25%). Система канализации отсутствует в 15 зданиях (25%); 15% зданий не обеспечены центральным отоплением (9); 10% зданий не имеют ограждения своих территорий.

Кроме того, изменяющееся законодательство в части предоставления образовательных услуг, новые стандарты качества образования требуют строительства современных, отвечающих всем требованиям зданий. Строительство требуется и для решения проблемы дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях.

В условиях ограниченных финансовых возможностей муниципалитетам самостоятельно этих проблем не решить, да и на уровне субъекта тоже, так как эти проблемы не решались своевременно и в лучшие времена и по-прежнему существуют в каждом регионе России.

На наш взгляд, если не менять подходы к распределению доходов по уровням бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, то, по крайней мере, необходимо переложить на федеральный уровень капитальную часть затрат от полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного образования, имеющихся у муниципалитета.

Еще одна проблема, которая напрямую касается образования в связи с оптимизацией сети образовательных учреждений, это состояние муниципальных дорог. Протяженность школьных маршрутов составляет 518 км. Дороги полностью не соответствуют нормативам. Их состояние ежедневно угрожает общеобразовательному процессу и жизнедеятельности проживающих на территории района людей.

Формируемый на уровне субъекта дорожный фонд будет направляться на региональные и межмуниципальные дороги. Последних на территории района просто нет. В этой связи большая часть дорог на территории района останется без требуемого ремонта и строительства.

Федеральное законодательство позволяет муниципалитетам сформировать на своем уровне муниципальные дорожные фонды, но в условиях дефицита средств воспользоваться этим правом практически невозможно. На наш взгляд, Федерации необходимо обратить и на эту проблему внимание.

И в заключение хочется выразить надежду на то, что местному самоуправлению законодательно будут предоставлены необходимые ресурсы для исполнения своих полномочий, ведь от этого зависит социальное и хозяйственно-экономическое развитие страны в целом.

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

А. С. Колесов

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

akolesov@psu.karelia.ru

Собственно наличие разработанных целей и задач, определение путей их достижения и решения, реализация намеченного в установленные сроки и даже получение запланированных результатов могут ли считаться эффективной финансовой политикой? Ведь могло же так произойти, что цели и задачи были ошибочными или занижающими возможности финансовой системы и финансового механизма, путь был выбран излишне затратным, а намеченные итоги, хоть и были получены вовремя, но на основе неправильно выбранных целей и задач. Достаточно даже одной из этих ошибок для того, чтобы усомниться в эффективности такой политики.

Что же надо понимать под эффективностью финансовой политики?

В редких научных публикациях можно найти разные ответы на этот вопрос.

Так, Б. Н. Хомелянский писал в 1999 г., что «эффективная финансовая политика означает такое состояние народнохозяйственной системы, которое обеспечивает нормальное экономическое развитие страны, т. е. постоянный рост объема производства, достаточный уровень инвестиций, повышение реальных доходов населения» [1, с. 100].

Возникает сразу же несколько вопросов. Во-первых, только ли от финансовой политики зависит состояние народнохозяйственной системы? Ведь оно во многом зависит от других факторов. К примеру, от промышленной, сельскохозяйственной, строительной и других политик. Во-вторых, так ли обязателен рост объемов производства? Может быть, хотя бы иногда нужен и рост качества производства? В-третьих, неясно, что понимает автор под «достаточным уровнем инвестиций»? В такой трактовке – это весьма субъективный подход к определению такого уровня. И наконец, в-четвертых, повышение реальных доходов населения может быть достигнуто от быстрой, но дешевой распродажи государственной собственности, земель и богатств недр. Но можно ли такой процесс называть эффективной финансовой политикой?

Все эти и, возможно, другие вопросы наводят на мысль о том, что такую формулировку сути эффективности финансовой политики вряд ли можно признать удачной.

В. Ширяев видит эффективность бюджетной деятельности в том, что она «может быть измерена отношением показателей ее социально-экономического результата к затратам на ее осуществление» [2, с. 53]. Данный автор различает также понятие «эффективность управления бюджетными ресурсами», которая «определяется конкретными условиями и критериями».

К условиям относятся:

- оптимальное построение бюджетных потоков;
- использование временно свободных бюджетных ресурсов;
- минимизация нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств;
- внутренняя правовая регламентация бюджетного процесса;
- оптимальные пропорции между целостностью бюджетных законов (норм) и возможностью применения гибких механизмов управления;
- соответствие бюджетных регламентов и процедур экономическим условиям [2, с. 53–54].

Критерии, по его мнению, включают:

- сокращение бюджетного дефицита;
- ускорение доведения бюджетных средств до конечных их получателей;
- размеры получаемых дополнительных доходов в бюджет от временно свободных ресурсов;
- степень сокращения сумм нецелевого использования; совершенствование правовых норм;
- результативность вновь применяемых механизмов и операций;
- экономия бюджетных ресурсов;
- скорость реагирования конкретной бюджетной системы на изменяющиеся экономические условия;
- доля социальных услуг, оказываемых небюджетными организациями; уровень обеспечения непредвиденных расходов;
- использование механизмов, позволяющих сократить объем неплатежей в бюджет [2, с. 54].

Из публикации неясно, что автор понимает под «социально-экономическими результатами» и в какой степени они зависят только от

эффективности финансовой политики? Ведь ясно, что на них влияют и другие факторы. Непонятно также, какие измеряемые затраты следует соотносить с результатами? Только бюджетные? Но ведь на социально-экономическое развитие влияют и затраты хозяйствующих субъектов и населения! Как будет оценена эффективность финансовой политики, если половина ее условий будет возрастать, а другая половина снижаться, а на следующий год все будет происходить с точностью до наоборот? Такая же ситуация, разнонаправленность изменения, может сложиться и с трансформированием критериев. Как в таком случае можно определять эффективность бюджетной деятельности (политики) или эффективность управления бюджетными ресурсами?

Соглашаясь с общим подходом данного автора, а точнее, с кругом явлений, которые он считает связанными с эффективностью бюджетной, а следовательно, и финансовой политики, можно все-таки утверждать, что данные рассуждения нуждаются в дальнейшей более углубленной проработке.

И. Н. Мысляева (2003) полагает, что критерием оценки финансовой политики является то, насколько она «способствует достижению целей, определяемых государством в качестве приоритетных». Поэтому для оценки финансовой политики и выработки рекомендаций, по ее корректировке, важно четко представлять, каким целям она служит и что, в конечном счете, должно быть решено с помощью данных финансовых инструментов [3, с. 14].

Хотя у данного автора отсутствует определение сути эффективности финансовой политики, но все-таки косвенно можно понять, что оценка ее результативности зависит от ее вклада в достижение приоритетных целей государства и от выбора финансовых инструментов, которые будут при этом использованы. И на основе такого сопоставления можно выработать предложения по ее совершенствованию? Полагаем, что все-таки такого краткого анализа будет недостаточно как для получения объективной оценки эффективности финансовой политики, так и для того, чтобы с ее помощью уточнить имеющиеся направления и сформулировать дополнительные ее направления. К примеру, можно ли говорить, что она является эффективной, если достигнуты указанные ранее Б. Н. Хомелянским такие приоритетные цели, как быстрый рост объемов производства, высокий уровень инвестиций, увеличение реальных доходов населения, а численность граждан государства при этом сократилась и продолжает сокращаться? Види-

мо, такой подход нельзя признать полным и всесторонним, раскрывающим суть эффективности финансовой политики.

Группа экономистов во главе с В. К. Сенчаговым считает, что «повышение эффективности финансового регулирования будет иметь не только внешнюю направленность на другие сферы экономики... но и способствует укреплению финансовой дисциплины, упорядоченности финансовых инструментов, их тесному взаимодействию с денежно-кредитными инструментами...» [4, с. 30–31].

Обращает на себя внимание подход авторов к исследуемой теме, т. к. они рассматривают не «эффективность финансовой политики», а «эффективность финансового регулирования». Данные понятия хотя и являются близкими по своему смыслу, но все-таки разные.

Соглашаясь, конечно, с тем, что у эффективности и финансового регулирования, и финансовой политики должно быть как бы две составляющие – внешняя и внутренняя, вместе с тем можно констатировать, что в данной работе также отсутствует определение сущности эффективности финансовой политики.

Ю. И. Любимцев (2004) утверждал, что «эффективность финансовой политики характеризуется критериями, которые выражают степень реализации стратегической (главной) целевой функции этой политики с учетом ее типологии и фактора времени. Оценка зависит от того, кто является главным творцом, с каких позиций она оценивается» [5, с. 62]. «Критерием эффективности финансовой политики должна стать степень реализации целей и задач, обозначенных в президентском послании Федеральному собранию... Эти цели преломляются в системе настройки финансовых инструментов, направленности и росте потенциала бюджетных потоков, возрастающем использовании ресурсов стран и решении задач социально-трудовой сферы» [5, с. 63].

Из публикации опять неясно, что данный автор понимает под эффективностью финансовой политики. Тем не менее видно, что он считает возможным ее оценивать в зависимости от типологии и периода ее реализации. Получается, что если в России проводится монетаристская политика 90-х гг. XX в. (и она же в начале XXI в.), то при получении одних и тех же примерно результатов подходить к их оценке необходимо по-разному. Почему?

Группа авторов во главе с Р. А. Набиевым и Г. А. Тахтаровым (2007) различали «результативность финансовой политики», которая, по их мнению, «определяется степенью достижения поставленных це-

лей» [6, с. 30]. Они же ниже также отмечают существование «эффективности финансовой политики», состоящей «прежде всего, в том, насколько безболезненно для хозяйства (страны. – К. А.) мобилизованы доходы и насколько результативно они потрачены» [6, с. 31].

Годом позднее данные авторы уточняют, что «сама по себе финансовая политика не может быть плохой или хорошей. Важно, насколько она соответствует интересам общества (или определенной его части) и способствует достижению поставленных целей, решению конкретных задач. Для оценки финансовой политики данного правительства и для рекомендаций по ее корректировке, в первую очередь, необходимо иметь программу общественного развития с выделением интересов всего общества или отдельных его групп, характеристики перспективных и более близких задач с определением сроков и методов их решения. Только при этом условии можно разработать и успешно проводить финансовую политику и дать ее объективную оценку» [7, с. 30].

«Финансовая политика, – утверждают далее авторы во главе с Р. А. Набиевым и Г. А. Тахтаровым, – в большинстве случаев дает вполне конкретный результат в течение короткого периода. В бюджетной сфере выражается, прежде всего, в суммах полученных доходов, в изменениях приоритетов, объемов и направлений финансирования хозяйственных комплексов и секторов экономики» [7, с. 30–31].

Опять же можно отметить, что в данной работе отсутствует прямое определение сущности эффективности финансовой политики. Относительно косвенных ее характеристик, которые даются в вышеприведенных цитатах, возникает ряд вопросов. Как определить «болезненно» или нет мобилизованы доходы? Какие критерии видят авторы для определения степени рациональности расходов государства? Почему финансовая политика не может быть успешной или неуспешной? Можно ли всю ее оценивать положительно, если ее разработчики и исполнители старались, хоть и неудачно, в «интересах общества (или определенной его части)»? Как определить интересы общества? Кто и как это может и должен делать? Какое содержание и какой статус должен быть у программы общественного развития? Какая должна быть процедура ее разработки, принятия и реализации?

Неясно, можно ли будет найти ответы на все эти вопросы, а главное, даже найдя ответы, как их затем реализовать на практике.

Коллектив авторов под руководством И. Д. Мацкуляка считает, что следует различать «эффективность финансовой системы», главным оценочным показателем которой и выступает комплексный социально-экономический эффект, характеризующийся, прежде всего, качеством жизни людей. Этот показатель включает уровень производства ВВП на одного жителя страны, продолжительность жизни, обеспеченность жильем, медицинским обслуживанием, доступность и уровень образования» [8, с. 30].

Во-первых, следует заметить, что сама по себе финансовая система может функционировать на основе существующего финансового механизма лишь в «автоматическом режиме», раз и навсегда получив некую постоянную цель своей деятельности, которая не будет корректироваться или будет очень незначительно корректироваться на протяжении десятков лет. Вряд ли в таком случае можно будет говорить о какой-либо ее эффективности. И только с разработкой и реализацией финансовой политики на конкретный промежуток времени могут появляться новые цели и задачи, уточняться пути их достижения, получаться отличные от предшествующего периода результаты, которые, собственно, и следует оценивать на предмет повышения или понижения их эффективности, хотя, конечно, при нахождении весьма эффективной политики она может удовлетворять потребности государства достаточно большое количество лет.

Рассматривая перечень из пяти показателей, с помощью которых, по мнению авторов, реально определять «комплексный социально-экономический эффект», следует заметить, что его легко можно дополнить другими равнозначными показателями. К примеру, такими как снижение смертности населения, в т. ч. среди детей определенного возраста, или уровень бюджетной обеспеченности одного жителя. Кроме того, не сказано о том, с какими показателями затрат необходимо сравнивать полученный эффект. Ведь понятно, что один и тот же результат может быть достигнут при разных затратах. И следовательно, эффективность в этих случаях будет разная. Но у авторов об этом ничего не говорится.

Думается, что данный подход проработан не до конца и требуются еще некоторые усилия по его логическому завершению.

Л. М. Подъяблонская различает «результативность государственной финансовой политики», которая «тем выше, чем больше она учи-

тывает потребности общественного развития, интересы всех слоев и групп общества, конкретно-исторические условия» [9, с. 113].

В учебнике не найдено трактовки сути финансовой политики и, тем не менее, можно даже на основании данного тезиса, во-первых, заметить, что автор, как в ряде высказываний на эту тему других специалистов, различает не «эффективность» финансовой политики, а ее «результативность», во-вторых, даже к такой короткой цитате возникают вопросы. Так, непонятно, как можно максимально учесть «интересы всех слоев и групп общества»? Ведь во многом эти интересы не только не совпадают между собой, но и находятся в противоречии. Как определить и учесть на практике «потребности общественного развития»? Какими критериями, по какой шкале, по какой методике вычислять значение роста или уменьшения?

Можно было бы еще, наверное, найти научные работы, затрагивающие вопросы эффективности финансовой политики. Но полагаю, что они вряд ли существенно изменят общую картину современной изученности данного вопроса.

Из всего вышесказанного можно сделать следующие краткие выводы:

- в настоящее время научных работ, в той или иной степени посвященных (или даже просто затрагивающих) вопросам эффективности (результативности) финансовой политики, крайне мало;

- в немногочисленных научных работах лишь говорится об эффективности (результативности) финансовой политики, о ее важности и даже путях ее повышения, но сама трактовка ее сущности, как правило, отсутствует, в том числе и в вышедших в последние годы финансовых словарях;

- в тех же буквально единичных публикациях, в которых дается хоть какое-то определение ее сути, в большинстве случаев отсутствует ее логическое обоснование или определение дается «косвенное», т. е. через описание ее условий, ее критериев и другие неколичественные характеристики.

На основе проведенного выше краткого анализа сформулируем свое видение сущности эффективности финансовой политики.

При этом также необходимо ответить на ряд вопросов.

Во-первых, необходимо иметь то, в результате управления чем можно получить какую-либо эффективность (или неэффективность).

В нашем случае – это **финансовая система** страны, региона или муниципалитета.

Во-вторых, для получения какого-либо конкретного результата надо, чтобы финансовая система функционировала, т. е. предполагается наличие **финансового механизма**.

В-третьих, для того чтобы можно было говорить об эффективности или неэффективности финансовой политики, надо иметь, собственно, разработанную, утвержденную и реализуемую **финансовую политику**.

В этой связи в моем понимании она представляется как целенаправленная деятельность государства в лице его конкретных органов власти по получению в намеченное время запланированных результатов и на основе работы, прежде всего производства и торговли, максимально основываясь на реально существующей финансовой системе с рациональным использованием финансового механизма и с обязательным учетом внешних факторов, которые могут повлиять как на сам процесс, так и на его результаты.

В-четвертых, следует понять, какие цели должны ставиться при ее разработке и осуществлении, в чем, собственно, должен выражаться главный итог ее реализации?

По нашему мнению, такие цели, как снижение уровня инфляции, рост курса рубля по отношению к основным валютам мира, увеличение поступлений таможенных пошлин в казну, изменение в положительную сторону объемов торгов на фондовом рынке и ряд других, не могут являться целью финансовой политики. Они – только составные части цели, дающие лишь промежуточный результат. Действительно, можно ли считать целью финансовой политики, к примеру, подъем валютного курса рубля? Если добиваться этого, то может пострадать экспорт нашей экономики, что негативно отразится на доходах бюджетов и может привести к проблемам их исполнения.

Поэтому, отвечая на поставленные выше вопросы, можно сказать, что финансовая политика, и ни что более, должна, прежде всего, обеспечить улучшение финансового положения страны. Все остальные задачи являются уже вытекающими из этой ее стратегической, можно сказать, миссии. Действительно, улучшение демографической ситуации в стране, т. е. увеличение рождаемости и снижение смертности, долгосрочный рост средней продолжительности жизни и реальных доходов населения и другие положительные результаты могут быть дос-

тигнуты только в том случае, если финансовое положение государства будет на таком уровне, которое в состоянии обеспечить выполнение этих и других важных задач развития страны.

Решение всех этих и многих других задач, конечно, зависит от результатов деятельности в конкретных видах экономической деятельности, но и, в не меньшей степени, а может быть и в решающей, от выделения в достаточной и необходимой мере финансовых средств.

Теперь можно сформулировать **суть эффективности финансовой политики как степень (разница) изменения финансового положения в результате использования имеющейся финансовой системы с помощью данного финансового механизма в результате проводимой финансовой политики за конкретный промежуток времени.**

Из данного определения, достаточно сложного с филологической точки зрения, т. к. в нем многократно повторяются слова «финансовая» и «финансовый», с нашей точки зрения, весьма четко и полно дается однозначное понимание сущности этой важной экономической категории.

Из него можно заключить следующее.

1. Очевидно, что такие изменения могут быть как положительными, так и отрицательными, т. е. финансовая политика может быть как рациональной, так и иррациональной.

2. В центре всей финансовой политики находится бюджетная политика, т. к., по нашему мнению, другие направления финансовой политики (антимонопольная, банковская, налоговая, страховая, таможенная и фондовая) являются, конечно, важными, но, если так можно выразиться, вспомогательными по отношению к бюджетной политике.

Ведь все они, во-первых, появились из бюджетной политики, где они первоначально находились; во-вторых, их целью и основными задачами первоначально и сегодня являются пополнение казны или создание условий для максимального приумножения ее доходов.

В заключение необходимо сказать: конечно, автор понимает, что, выдвигая свое видение сущности эффективности финансовой политики, он не решил всех вероятных аспектов определения этой экономической категории и потребует еще дискуссии и обсуждения, а возможно, и уточнения предлагаемой формулировки.

Список литературы

1. *Хомелянский Б. Н.* Парадоксы современной финансовой политики // *Аваль*. Новосибирск. 1999. № 1. Январь – март. С. 100–104.
2. *Ширяев В.* Новые инструменты управления бюджетным процессом в регионе // *Экономист*. 2001. № 6. С. 52–58.
3. *Мысляева И. Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. М.: ИНФА-М, 2003. 268 с.
4. Формирование национальной финансовой стратегии России. Путь к подъему и благосостоянию / Под ред. В. Н. Сенчагова. М.: Дело, 2004. 416 с.
5. *Любимцев Ю. Н.* Необходимость изменения ориентиров финансовой политики // *Экономист*. 2004. № 1. С. 61–72.
6. Финансовая политика России: Учеб. пособие / Под ред. Р. А. Набиева, Г. А. Тактарова. М.: Финансы и статистика, 2007. 336 с.
7. Финансовая политика России: Учеб. пособие / Под ред. Р. А. Набиева, Г. А. Тактарова, Р. К. Арыкбаева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2008. 400 с.
8. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / Под ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2007. 640 с.
9. *Подъяблонская Л. М.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 559 с.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА

В. В. Литвинцев

Контрольно-счетная палата г. Москвы, г. Москва

litvintsev@ksp.mos.ru

Проблемы совершенствования государственного и муниципального финансового контроля неизменно находят свое отражение в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О бюджетной политике» все последние годы. Отмечается, что устаревшие законодательные нормы, регламентирующие осуществление государственного и муниципального финансового контроля,

ответственность за нарушение бюджетного законодательства, сдерживают переход к новой организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы. В качестве первоочередных задач также определены совершенствование структуры и механизмов государственного и муниципального финансового контроля, устранение параллелизма и дублирования в этой сфере. Важнейшими звеньями эффективной системы аудита результативности бюджетных расходов должны стать предварительный контроль, направленный на предотвращение финансовых нарушений и создающий основу для принятия конкретных управленческих решений, а также аудит эффективности расходования бюджетных средств, включающий содержательный анализ достигнутых результатов.

Следует отметить, что в отсутствие базового закона о финансовом контроле действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации не дает полного ответа на вопросы, связанные с определением основных понятий, не позволяет четко разграничить компетенцию различных органов финансового контроля.

В табл. 1 приведены основные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления государственного и муниципального финансового контроля.

Прежде всего, необходимо отметить Лимскую декларацию руководящих принципов финансового контроля, принятую в октябре 1977 г. на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля, проходившей в Перу. В декларации закреплён важнейший принцип деятельности высших органов финансового контроля – организационная и функциональная независимость, обеспечивающая объективность и беспристрастность контроля. Данный принцип нашел свое отражение в Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, где устанавливается порядок создания Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Что касается определения основных понятий и разграничения компетенции различных органов финансового контроля, то, как мы видим, единая система правового регулирования на сегодняшний день выстроена только в отношении органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Это связано, в первую очередь, с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счет-

ных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Таблица 1

Правовое регулирование государственного финансового контроля

Уровень бюджетной системы	Внешний финансовый контроль	Внутренний финансовый контроль
Для всех уровней бюджетной системы	Лимская декларация руководящих принципов контроля, принята IX Конгрессом ИНТОСАИ в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.	
	Бюджетный кодекс Российской Федерации	
	Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ	—
Федеральный	Закон о Счетной палате РФ	Положение о Росфиннадзоре, его территориальных органах
Региональный	Законы субъектов РФ о контрольно-счетном органе	Правовые акты органов исполнительной власти субъектов, устанавливающие порядок осуществления финансового контроля
Местный	Решения ОМС о контрольно-счетном органе	Правовые акты ОМС, устанавливающие порядок осуществления финансового контроля

Закон установил основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Определены две основные формы внешнего финансового контроля – экспертно-аналитические и контрольные мероприятия (рис. 1). Законом г. Москвы от 30 июня 2010 г. № 30 «О Контрольно-счетной палате г. Москвы» установлены виды контрольных (проверка, обследование) и экспертно-аналитических (мониторинг, экспертиза) мероприятий, проводимых Контрольно-счетной палатой г. Москвы.



Рис. 1. Основные формы и виды внешнего государственного финансового контроля, осуществляемые Контрольно-счетной палатой г. Москвы

Ни в коей мере не умаляя достоинств и значения иных органов государственного финансового контроля, следует отметить, что в рамках действующего законодательства наиболее полно осуществляют контроль с точки зрения охвата всех стадий бюджетного процесса именно контрольно-счетные органы. На контрольно-счетные органы возложена обязанность проводить предварительный, текущий и последующий контроль. На Росфиннадзор возложены функции последующего контроля. Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль [1]. Однако с точки зрения охвата бюджетного процесса предварительный контроль, осуществляемый Федеральным казначейством, носит узкий характер и распространяется на стадию исполнения бюджета, более конкретно – на процедуру сверки соответствия плановых назначений лимитам бюджетного финансирования [2].

Осуществляя контроль на всех стадиях бюджетного процесса – на стадии разработки и рассмотрения проекта бюджета в законодательном (представительном) органе, на стадии исполнения принятого бюджета и на стадии рассмотрения результатов исполненного бюджета, контрольно-счетные органы охватывают контролем весь бюджетный процесс, что обеспечивает реализацию принципа системности, являющегося основополагающим в деятельности органов внешнего финансового контроля.

Переходя к рассмотрению вопроса контроля программного бюджета, следует отметить, что порядок контроля реализации государст-

венных 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».

Необходимо 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. г. Москва переходит на программный принцип составления своего бюджета. Утвержден перечень первоочередных государственных программ г. Москвы на среднесрочный период (2012–2016 гг.) [3].

Резко возрастает программная часть расходов бюджета. В соответствии с проектом закона г. Москвы «О бюджете г. Москвы на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.» на финансирование государственных программ г. Москвы ежегодно предполагается направлять до 90% расходов бюджета (рис. 2). В этой связи вопросы контроля за формированием и исполнением государственных программ выходят на первый план в деятельности органов государственного финансового контроля г. Москвы.

Все ранее принятые городские целевые программы прекращают свое действие с 1 января 2012 г. Вместе с тем основные элементы системы контроля сохраняются.



Рис. 2. Динамика изменения программной части бюджета г. Москвы

Порядок управления и контроля реализации государственных программ в системе органов исполнительной власти в г. Москве в целом соответствует порядку, установленному на федеральном уровне [4].

Основным элементом контроля со стороны уполномоченных органов исполнительной власти являются ежегодная подготовка ответственным исполнителем государственной программы совместно с соисполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным, годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы (далее – годовой отчет). Годовой отчет направляется в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации (в г. Москве – в департамент экономической политики и развития и департамент финансов г. Москвы).

Годовой отчет содержит:

- конкретные результаты, достигнутые за отчетный период;
- перечень мероприятий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки;
- анализ факторов, повлиявших на ход реализации государственной программы;

- данные об использовании бюджетных ассигнований и иных средств на выполнение мероприятий;
- информацию о внесенных ответственным исполнителем изменениях в государственную программу.

Вышеуказанные министерства (департаменты) в 20-дневный срок со дня получения от ответственного исполнителя годового отчета готовят свои заключения. Доклад ответственного исполнителя о ходе реализации государственной программы при необходимости заслушивается на заседании Правительства Российской Федерации в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации в срок до 1 марта года, следующего за отчетным годом, представляет в Министерство экономического развития Российской Федерации информацию о кассовых расходах федерального бюджета на реализацию государственных программ.

Министерство экономического развития Российской Федерации 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.

Аналогичный порядок в части отчетных документов и сроков установлен в г. Москве.

Действующими порядками предусмотрено размещение годовых отчетов на официальном сайте ответственного исполнителя в сети Интернет.

Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ подлежит размещению на официальном сайте Правительства Российской Федерации (Правительства г. Москвы) в сети Интернет.

Для контроля реализации государственных программ Министерство экономического развития Российской Федерации (департамент экономической политики и развития г. Москвы) на постоянной основе осуществляет мониторинг реализации государственных программ ответственным исполнителем и соисполнителями.

Существенным отличием порядка, действующего в г. Москве, от порядка, установленного на федеральном уровне, является обязательность проведения предварительного контроля государственных программ. Это обеспечивает преемственность по отношению к ранее дей-

ствующему в г. Москве порядку предварительного контроля городских целевых программ (рис. 3).

Следует отметить, что важное значение имеет регламентация процедуры проведения экспертизы проекта программы. В частности, не установление 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.

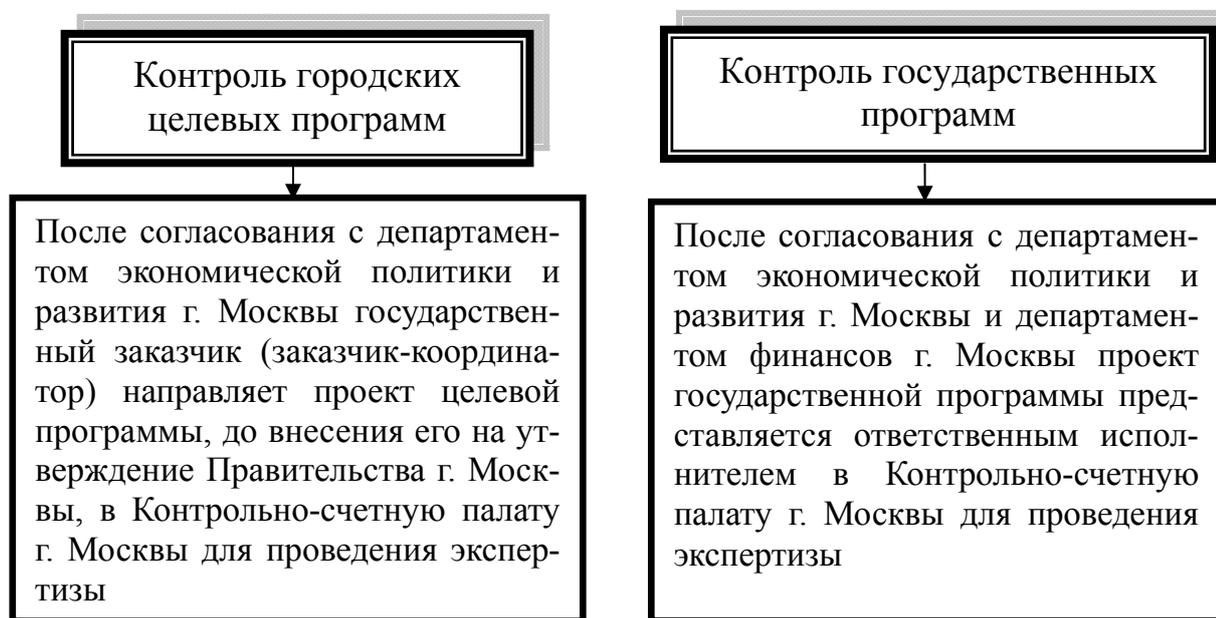


Рис. 3. Внешний контроль за разработкой государственных программ в г. Москве

При проведении экспертизы, в первую очередь, 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.

Проведенный анализ результатов контроля городских целевых программ в г. Москве за 1999–2010 гг. позволил выявить основные недостатки, носящие системный характер (рис. 4).



Рис. 4. Системные недостатки городских целевых программ в г. Москве (по данным внешнего контроля за 1999–2010 гг.)

Наиболее часто встречающимся недостатком являлась формулировка целей и (или) ожидаемых результатов в неизмеримой форме. Зачастую цель носила общий, неконкретный характер, не все составляющие цели были представлены ожидаемыми результатами.

Кроме того, часть мероприятий была неконкретна по видам и объемам работ, ответственным исполнителям, финансовым потребностям, срокам исполнения.

Часто встречаемым недостатком являлось нарушение требований бюджетной классификации в части идентификации программных расходов по уникальной целевой статье расходов. При этом обособленный учет расходов в разрезе программных мероприятий отсутствовал или являлся неполным. Не указывались все заявленные источники финансирования. Финансовые вложения указывались зачастую без разбивки по годам, были противоречия в установленных объемах финансирования.

Как было отмечено выше, особенностью проекта бюджета г. Москвы на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. является формирование его преимущественно на основе программно-целевого метода.

Определение государственных программ дано в законе г. Москвы «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в г. Москве». В статье, касающейся формирования расходов бюджета, содержится следующая норма: «В части средств бюджета города в составе расходов бюджета города формируется финансовое обеспечение государственных программ г. Москвы, являющихся системой мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов политики г. Москвы, обеспечивающих в рамках реализации установленных законодательством государственных функций достижение приоритетных целей в сфере социально-экономического развития».

Непрограммная часть бюджета составляет около 10% всей расходной части бюджета.

Для лучшего понимания программной части бюджета рассмотрим структуру его непрограммной части (рис. 5).

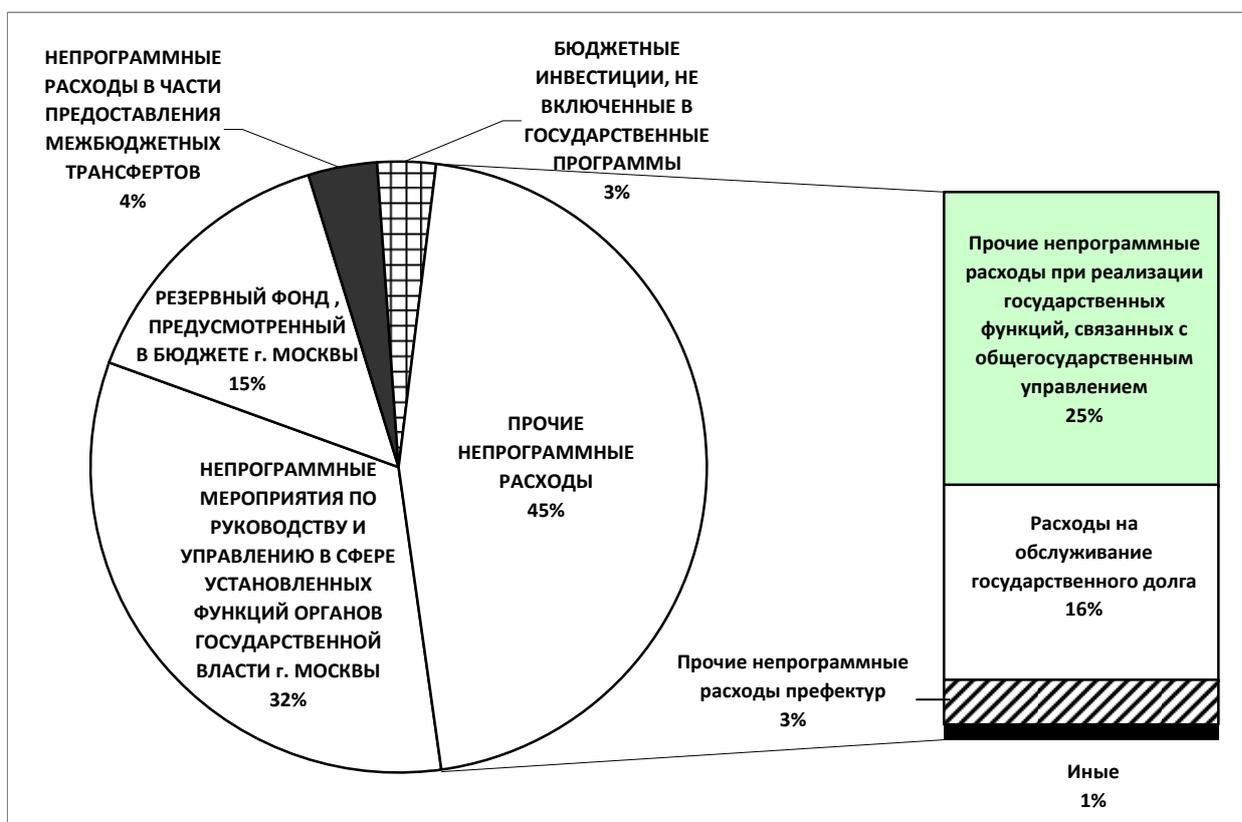


Рис. 5. Структура непрограммной части бюджета г. Москвы на 2012 г.

Как видно, около двух третей непрограммных расходов составляют расходы на содержание государственных органов и прочие непрограммные расходы, связанные с общегосударственным управлением. Еще одну треть непрограммных расходов планируется направить на обслуживание государственного долга и непредвиденные расходы (резервный фонд). Очевидно, перечисленные направления расходования бюджетных средств являются наиболее консервативной частью нового бюджета и, соответственно, формы и методы контроля здесь также будут традиционными.

Программную часть бюджета на 2012–2014 гг. составляют 17 государственных программ (рис. 6).



Рис. 6. Структура бюджета г. Москвы на 2012 г. в разрезе государственных программ, млн. руб.

В структуре программной части в 2012 г. около 82% приходится на пять государственных программ:

1. Развитие транспортной системы.
2. Столичное здравоохранение.

3. Столичное образование.
4. Социальная поддержка жителей г. Москвы.
5. Жилище.

Важнейшим фактором, определяющим механизмы функционирования системы контроля программного бюджета, является реформа бюджетной сети и переход на субсидиарный принцип финансирования государственных заданий. С этой точки зрения представляет интерес экономическое содержание расходов.

Проведенный анализ структуры бюджета в разрезе бюджетной классификации видов расходов показал, что основным видом расходов становятся субсидии, составляющие 30,3% общего объема расходов на 2012 г. (рис. 7). В их число входят субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг; субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ); субсидии бюджетным учреждениям на иные цели.



Рис. 7. Структура бюджета г. Москвы на 2010 г.
в разрезе видов расходов

Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности казенным и бюджетным учреждениям, государственным унитарным предприятиям и иным юридическим лицам составляют 26,1% расходной части бюджета.

В составе иных бюджетных ассигнований (13,1%) основную часть составляют субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, а также резервные средства.

Подобная структура расходов обуславливает необходимость существенного изменения в организации системы государственного финансового контроля. В новых условиях возрастает роль внутреннего финансового контроля. В г. Москве порядок организации внутреннего финансового контроля определен постановлением Правительства г. Москвы от 15 февраля 2011 г. № 30-ПП «О порядке осуществления контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений г. Москвы».

Контроль за деятельностью бюджетных учреждений г. Москвы осуществляется:

1. Органами исполнительной власти г. Москвы, исполняющими функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения г. Москвы.

2. Контрольным комитетом г. Москвы в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд бюджетных учреждений г. Москвы.

3. Государственной инспекцией по контролю за использованием объектов недвижимости г. Москвы в рамках осуществления государственного контроля за использованием объектов нежилого фонда г. Москвы, закрепленных за бюджетными учреждениями г. Москвы на праве оперативного управления.

4. Иными органами исполнительной власти г. Москвы в рамках их полномочий, предусмотренных распорядительными документами Правительства г. Москвы.

Такой же порядок контроля действует в отношении казенных учреждений г. Москвы, в случае формирования для них государственного задания.

Предмет, цели и формы контроля, осуществляемого учредителем, приведены на рис. 8. Следует подчеркнуть, что контроль осуществляется во всех трех формах – предварительного, текущего и последующего контроля.

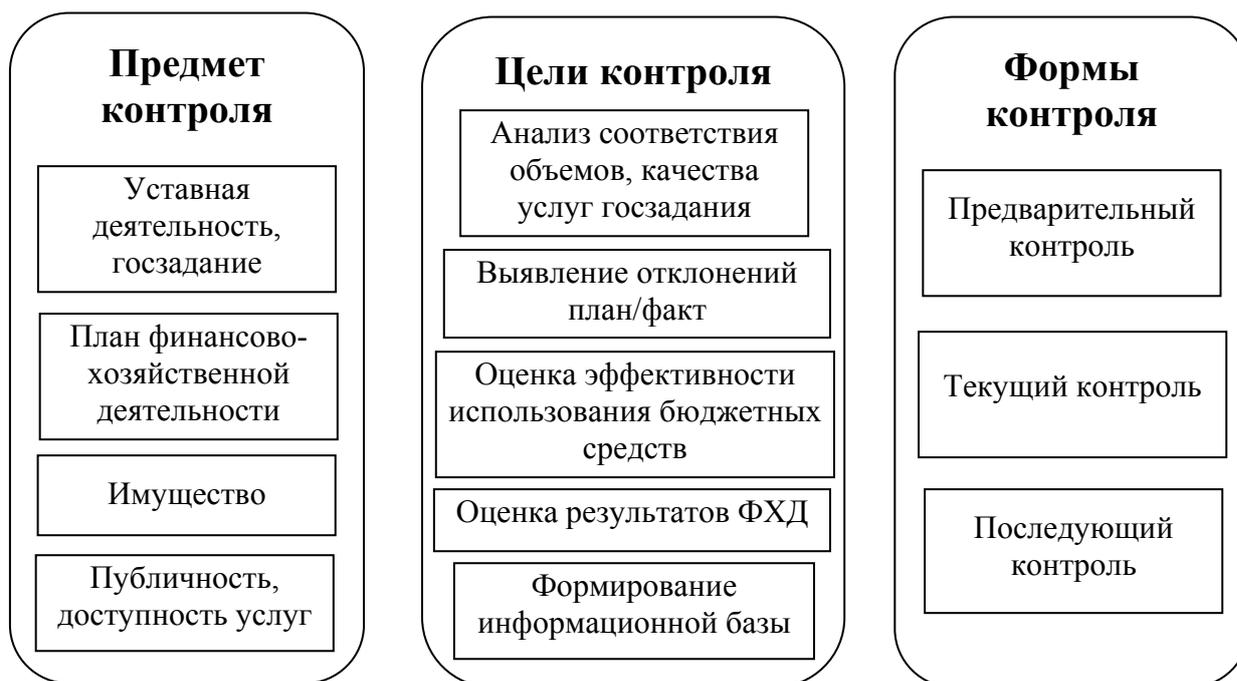


Рис. 8. Схема организации контроля со стороны органов исполнительной власти, исполняющих функции и полномочия учредителя

На стадии формирования и утверждения государственного задания осуществляется контроль за соответствием перечня оказываемых бюджетным учреждением государственных услуг (выполняемых работ) основным видам деятельности этого учреждения, предусмотренным его учредительными документами. На стадии исполнения государственного задания анализируются оперативные данные и отчетность учреждения о выполнении показателей государственного задания. Последующий контроль осуществляется путем проведения проверок отчетности учреждения и плановых проверок его деятельности, в ходе которых оцениваются результаты, состав, качество и (или) объем (содержание) оказываемых учреждением государственных услуг (выполняемых работ).

Таким образом, можно выделить следующие особенности контроля программного бюджета:

1. На стадии предварительного контроля это повышение роли экспертиз проектов государственных программ, проводимых контрольно-счетными органами. В результате к моменту проведения экспертизы законопроекта о бюджете на очередной финансовый год и плановый период основная часть контрольных процедур в части оценки обоснованности

ванности расходной части бюджета уже выполнена, и контрольно-счетным органам можно сосредоточиться на анализе соответствия показателей и текстовых статей законопроекта требованиям действующего законодательства.

2. На стадии текущего контроля это осуществление контрольно-счетными органами, а также уполномоченными органами исполнительной власти на регулярной основе мониторинга социально-экономической ситуации, включающего сбор и анализ управленческой информации в разрезе целевых показателей и индикаторов, характеризующих ход выполнения утвержденных государственных программ.

3. На стадии последующего контроля это перераспределение контрольных функций между различными органами в системе государственного финансового контроля. Значительно усиливаются контрольные функции органов исполнительной власти, исполняющих функции и полномочия учредителя. Им предстоит овладеть новыми формами и методами контроля – аудитом эффективности использования бюджетных средств и имущества, а также оценкой результативности финансово-хозяйственной деятельности подведомственных учреждений.

При этом контрольно-счетные органы должны сосредоточиться на анализе эффективности деятельности органов исполнительной власти, оценивая качество управления ресурсами общественного сектора экономики.

Список литературы

1. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.: Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

2. Финансы: Учебник / Под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экономистъ, 2003. 682 с.

3. Постановление Правительства г. Москвы от 2 февраля 2011 г. № 23-ПП «Об утверждении перечня первоочередных государственных программ г. Москвы».

4. Постановление Правительства г. Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ г. Москвы»; постановление Правительства Российской Федерации № 588 от 02.08.2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «ЮГ РОССИИ» В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

А. Д. Мальсагов

*Министерство экономики и промышленности Республики Ингушетия,
г. Магас*

adam66@bk.ru

Программно-целевой подход в системе государственного управления социально-экономическим развитием территорий России имеет давнюю и достаточно позитивную историю. Суть указанного подхода заключается в концентрации инвестиционных и иных ресурсов на ограниченном количестве базовых направлений в соответствии с системой целей, определяемых на период действия программы на основе глубокого анализа общественных потребностей и закономерностей развития экономики и общества в целом.

Система инструментов активного воздействия государства на экономическое развитие региона, отмечает Б. А. Райзберг, включает программирование регионального развития, разработку и реализацию бюджета региона, в т. ч. налоговую систему региона и бюджет развития [1].

Теоретические исследования и многолетний отечественный и зарубежный опыт подтверждают, что наиболее удачной формой реализации программно-целевого подхода в управлении объектами и процессами социально-экономической природы, самым универсальным инструментом программно-целевого управления экономикой служат целевые программы.

Программа – комплекс мероприятий по реализации одной или нескольких целей и подцелей развития хозяйства, упорядоченных в виде «дерева целей» [2].

Начиная 1 января 2009 г. вступила в силу новая редакция ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает, что долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, утверждаются Правительством Российской Федерации. Таким образом, исключено положение об обязательном рассмотрении и утверждении долгосрочных целевых программ законодательным уровнем власти.

В ст. 179 действующей редакции кодекса определено [3], что долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;
- наименование заказчика указанной программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

Сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются Правительством Российской Федерации. Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом о федеральном бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета. Долгосрочные целевые программы, предлагаемые к финансированию, начиная с очередного финансового года подлежат утверждению Правительством Российской Федерации.

С учетом реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации и перехода на новые методы управления государственными финансами (бюджетирование, ориентированное на результат) устанавливается, что по каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения и критерии указанной оценки устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В самом общем виде целевая программа представляет совокупность намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных ресурсами разнохарактерных мероприятий (действий), направленных на решение насущной проблемы, которое не может быть обеспечено без концентрации усилий и средств для достижения поставленной цели [1].

Таким образом, напрашивается вывод о том, что целевые программы не могут существовать сами по себе, а должны являться частью сбалансированной системы государственного управления.

Для создания условий для устойчивого социально-экономического развития регионов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, повышения благосостояния и качества жизни населения Правительством Российской Федерации было принято постановление об утверждении Федеральной целевой программы «Юг России» [4].

Данная программа была принята после завершения Федеральной целевой программы «Юг России» (2002–2007 гг.). Необходимо отметить, что в целом реализация мероприятий прошлой Федеральной целевой программы «Юг России» позволила создать базовые условия, необходимые для социально-экономического развития, однако не обеспечила комплексное социально-экономическое развитие Южного федерального округа, формирование сбалансированной экономики. В первую очередь, это связано с тем, что в рамках указанной программы не были созданы:

- механизм привлечения внебюджетных средств для финансирования мероприятий в сфере промышленности, агропромышленного и туристско-рекреационного комплексов, развития инженерной инфраструктуры;

- условия для роста доходов бюджетов субъектов Южного федерального округа, что обусловило недостаточные объемы финансирования указанной программы за счет средств бюджетов субъектов Южного федерального округа и муниципальных образований.

Необходимо отметить, что текущее положение в Южном федеральном округе характеризуется значительным отставанием от среднероссийского уровня по ключевым показателям и повышенной остротой социально-экономических проблем, что ограничивает реализацию данных задач в общенациональном масштабе.

Так, при утверждении концепции Федеральной целевой программы «Юг России» в 2007 г. определено, что «по основным социально-экономическим показателям Южный федеральный округ занимает последнее место среди федеральных округов. Уровень безработицы в среднем по округу превышает 15% и является самым высоким в России. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в Южном федеральном округе составляет 35% (в России – 20,6%). Низкий уровень доходов трудоспособного населения округа обусловлен его

занятостью преимущественно в секторах с низким уровнем производительности труда и высокой долей теневой экономики в регионах Южного федерального округа» [5].

Основной целью программы является повышение благосостояния и качества жизни населения республик, входящих в состав Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, обеспечивающее сокращение их отставания от среднероссийского уровня.

Достижение соответствующего уровня качества жизни населения возможно только при условии создания динамично развивающейся и конкурентоспособной экономики, обеспечивающей необходимый уровень его доходов.

Для реализации этой цели необходимо решение следующих задач:

- снятие инфраструктурных ограничений для развития экономики республик (на федеральном, региональном и местном уровнях);
- развитие стратегически приоритетных направлений – промышленного и туристско-рекреационного комплексов, агропромышленного комплекса, транспортных коммуникаций, обеспечивающих высокие темпы экономического роста и занятость населения;
- повышение доступности и качества инженерной и социальной инфраструктур на региональном и местном уровнях;
- повышение занятости населения.

Перечисленные цели и задачи программы являются составной частью общенациональной системы целей и задач, направленных на ускорение темпов социально-экономического развития страны.

Действие программы рассчитано до 2013 г. Но уже сейчас становится понятным, что все установленные цели и задачи решить не удастся.

В 2010 г. проводились работы на строительстве ключевых объектов по программе «Юг России (2008–2013 гг.)», в том числе:

- туристско-рекреационного комплекса «Архыз», Зеленчукский район, Карачаево-Черкесская Республика;
- канализации и комплекса систем очистки сточных вод горнолыжного комплекса, пос. Архыз, Зеленчукский район, Карачаево-Черкесская Республика;
- водозаборов и водопроводных сетей горно-рекреационного комплекса «Мамисон», Республика Северная Осетия – Алания;
- школы на 360 учащихся со спортзалом, с. Кули, Кулинский район, Республика Дагестан;

- школы на 704 места, г. Магас, Республика Ингушетия;
- школы-интерната на 500 мест, г. Ардон, Республика Северная Осетия – Алания;
- Архонского группового водопровода на участке головной водозабор – с. Гизель, Республика Северная Осетия – Алания;
- правобережного группового водопровода (I очередь), Республика Северная Осетия – Алания;
- центральной городской больницы, г. Адыгейск, Республика Адыгея.

Выделение средств на инженерное обустройство территорий, обладающих значительным туристско-рекреационным потенциалом, способствовало повышению инвестиционной активности на юге России.

Вместе с тем в ходе реализации программы был выявлен ряд недостатков, связанных с переоценкой возможностей финансирования программных мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также собственных средств предприятий.

Из-за низкой инвестиционной привлекательности таких регионов, как Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Дагестан, не было обеспечено привлечение в запланированных объемах заемных средств.

Как показывают результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации, ряд регионов продолжают находиться в финансовой зависимости от федерального бюджета. Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов высокодотационных субъектов Российской Федерации в течение последних трех лет не сокращается и составляет 90% в бюджетах Чеченской Республики и Республики Ингушетия, более 70% – в бюджете Республики Дагестан. Значительные объемы межбюджетных трансфертов поступают в бюджеты регионов в конце финансового года, что негативно влияет на эффективность использования бюджетных средств.

Юг России является стратегически важным регионом Российской Федерации, занимает ключевое экономико-географическое положение на пересечении важных международных сухопутных, морских и воздушных путей сообщения, обладает многоотраслевым хозяйственным комплексом и имеет объективные предпосылки для ускоренного (по отношению к другим регионам) экономического роста.

Вместе с тем практически все основные показатели социально-экономического развития юга России в настоящее время ниже, чем в других регионах страны.

Существенное улучшение социально-экономического положения возможно только при условии значительного увеличения объема инвестиций в основной капитал в южные регионы России.

Отсутствие целенаправленных действий со стороны органов государственной власти по созданию условий для привлечения инвестиций приведет к ухудшению социально-экономической ситуации и увеличению отставания от среднероссийского уровня.

Так, расчет прогнозных показателей развития ситуации в Северо-Кавказском федеральном округе показывает, что в условиях сохранения проблемы технологического отставания экономики регионов, недостаточного качества транспортной, производственной и социальной инфраструктур экономика регионов Северо-Кавказского федерального округа в период с 2008 г. по настоящее время не смогла выйти на устойчивые темпы роста ВРП выше 5–5,5% в год. Такие темпы находятся ниже уровня, необходимого для преодоления экономического отставания Северо-Кавказского федерального округа от среднероссийских показателей и решения поставленных задач социального развития и повышения качества жизни населения.

Для эффективного решения имеющихся проблем динамика ключевых показателей развития регионов округа должна опережать среднероссийские темпы, в противном случае сложившийся разрыв будет только возрастать. Так, по основным показателям уровня жизни населения отставание Северо-Кавказского федерального округа от среднероссийского уровня будет характеризоваться заметным повышением доли населения с доходами ниже прожиточного минимума и уровня безработицы (разрыв по отношению к среднероссийскому уровню увеличится в 1,4–1,8 раза). Для большей части регионов Северо-Кавказского федерального округа душевые показатели объемов производства валового регионального продукта, инвестиций в основной капитал, основных фондов, внешнеторгового и розничного товарооборота будут существенно ниже среднероссийских показателей.

Привлечение инвестиций для финансирования данных проектов в настоящее время ограничивается как неразвитостью нормативной правовой и организационной базы, так и проблемами обеспечения безопасности ведения бизнеса на территории республик Северного Кавказа.

На наш взгляд, мероприятия в рамках программы необходимо направить на реализацию федеральных приоритетов на юге России – обеспечение занятости населения, развитие агропромышленного и промышленного комплексов, развитие туристско-рекреационного комплекса. Также мы считаем, что разработка и реализация мероприятий в рамках решения существующих проблем потребует внедрения принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, что особенно актуально для республик Северо-Кавказского федерального округа.

Список литературы

1. *Райзберг Б. А., Лобко А. Г.* Программно-целевое планирование и управление: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2002.
2. *Ерофеева Т. П.* Федеральные целевые программы: цели и пути реализации // Финансовый справочник бюджетной организации. 2007. № 6. С. 8.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Проспект, 2006. Ст. 179.
4. О федеральной целевой программе «Юг России» (2008–2013 гг.): постановление от 14 января 2008 г. № 10 (в ред. постановлений Правительства РФ от 02.06.2008 г. № 423, от 25.12.2008 г. № 1031, от 26.07.2010 г. № 561, от 22.12.2010 г. № 1093).
5. Концепция Федеральной целевой программы «Юг России (2008–2012 гг.): распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 г. № 754-р.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. В. Мамаев

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

antvlink@rambler.ru

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 отрицательно 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 законодательно закрепленных собственных полномочий. Фактически имеющаяся перегруженность муниципалитетов финансовыми обязательствами в связи с расширением их полномочий по закону № 131-ФЗ при сохраняющейся централизации доходов в региональных бюджетах не стимулирует местное самоуправление и к развитию налогового потенциала, и к оптимизации бюджетных расходов, которые более всего покрываются финансовой помощью субъекта Федерации.

В Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 гг. также указывается, 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.

Также акцентируется внимание на том, что вопросы достижения устойчивых темпов экономического роста, проведения модернизации экономики, оказания адресной социальной поддержки гражданам не могут быть решены без участия субъектов РФ и муниципальных образований.

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.

Основой такой корректировки вполне может стать существующая правовая база межбюджетного регулирования, закрепленная Бюджетным кодексом РФ, позволяющая расширить доходные полномочия муниципалитетов, поскольку в ней учтены требования реформы местного самоуправления в части укрепления его финансовой базы. В частности, это касается межбюджетных отношений, которые на региональном уровне регулируются преимущественно органами государственной власти субъектов РФ, имеющими необходимые полномочия по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты.

Региональные власти прибегают к централизации доходных полномочий, распределяемых в рамках региональной бюджетной системы, для минимизации риска потери ее управляемостью. Максимальная централизация доходов в региональном бюджете обеспечивает относительно надежное управление процессом формирования сбалансированных местных бюджетов предоставлением финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

В этих условиях развивается противоречие между процессом децентрализации государственных полномочий и передачи части их местному самоуправлению, с одной стороны, и централизацией финансовых ресурсов государственным региональным управлением – с другой.

Конституционно провозглашенную самостоятельность по формированию бюджетов местного самоуправления в современных условиях можно считать не достигнутой и не реализованной в полной мере в связи с тем, что:

– отсутствует достаточный потенциал муниципальных образований к развитию экономики своих территорий, низок уровень мотивации местного самоуправления к укреплению собственной финансовой базы;

– региональная централизация финансовых потоков бюджетной системы препятствует местному самоуправлению решать вопросы местного значения самостоятельно;

– региональная власть, как правило, рассматривает муниципальные образования в качестве второстепенного партнера при разработке стратегий социально-экономического развития территорий.

Таким образом, специфика сложившихся межбюджетных отношений по поводу распределения и перераспределения финансовых ресурсов региональной бюджетной системы проявляется:

– в низком обеспечении покрытия расходных обязательств местного самоуправления потенциалом собственной доходной базы большинства местных бюджетов;

– в слабой мотивации органов местного самоуправления к наращиванию налогового потенциала муниципалитетов ввиду высокого уровня централизации налоговых доходов в региональные бюджеты;

– в росте зависимости муниципалитетов от финансовой помощи, оказываемой региональными администрациями;

– в преобладании преимущественно трансфертного регулирования межбюджетных отношений, основанного на предоставлении муниципалитетам финансовой помощи в форме дотаций, субсидий, а также субвенций по передаваемым местному самоуправлению полномочиям;

– в слабом стимулировании роста доходной базы местных бюджетов посредством применения дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц.

Как отмечалось ранее, бюджетное законодательство предоставляет значительные возможности субъектам Российской Федерации в построении относительно децентрализованной системы межбюджетных отношений посредством поиска оптимального сочетания взаимодействующих инструментов межбюджетного регулирования.

Одной из таких возможностей является право субъекта Российской Федерации на установление нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, которое регламентируется Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Также в соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации не ограничивается и величина региональных единых нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Исходя из этого, предлагается в допустимых пределах, не нарушающих устойчивость региональной бюджетной системы, расширить параметры применения единого норматива отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов и городских округов субъекта Федерации, что будет способствовать росту финансовой самостоятельности местного самоуправления, а также увеличению стимулов, побуждающих муниципалитеты к самостоятельному решению задач по формированию сбалансированных бюджетов за счет собственных доходов (без учета финансовой помощи).

Налог на доходы физических лиц является наиболее результативным для пополнения местных бюджетов, а также он достаточно равномерен и зависит от уровня благосостояния граждан, в нем отражается вклад населения в финансирование полномочий органов местного самоуправления.

Фактически предлагается провести децентрализацию доходов региональной бюджетной системы по наиболее значимому источнику – НДФЛ.

При применении предложенного распределения в большей степени увеличиваются налоговые доходы городских округов, что вполне логично и ожидаемо, так как наибольшие налоговые поступления на душу населения формируются в городах. Вместе с тем в городах расходные потребности на душу населения существенно выше за счет более развитой социальной и инженерной инфраструктуры, более затратной, как правило, по сравнению с муниципальными районами.

Вследствие глубокой дифференциации налогового потенциала муниципальных образований, снижение объемов поступления НДФЛ в областной бюджет не даст существенного роста доходов в бюджеты значительной части муниципальных образований. При этом разрыв в бюджетной обеспеченности собственными доходами муниципалитетов еще более увеличится. Подобная децентрализация без внедрения новых механизмов межбюджетного регулирования не имеет смысла. Поэтому, основываясь на исследовании зарубежного опыта и опираясь на бюджетное законодательство РФ, рассмотрена возможность регули-

рующего перераспределения части бюджетных доходов на основе расчета «отрицательного трансферта» по отношению к территориям-донорам и территориям, нуждающимся в финансовой помощи.

Однако необходимо изменить источники изъятия «отрицательных трансфертов». Целесообразно предусмотреть перечисление в бюджет субъекта Российской Федерации субсидий не из бюджетов поселений, а из бюджетов городских округов или муниципальных районов. «Отрицательный трансферт» должен изыматься у тех территорий, которые заведомо имеют возможность обеспечить свои расходные потребности за счет собственных налоговых доходов.

Для создания стимулирующей составляющей последующему перераспределению должно подлежать 50% средств от суммы сформированного на территории «отрицательного трансферта». Это позволит, с одной стороны, сформировать значительный фонд финансовой помощи, средства которого будут направляться на выравнивание бюджетной обеспеченности, необходимые для горизонтального бюджетного выравнивания, а с другой, стимулировать органы местного самоуправления к максимальному использованию налогового потенциала территории, что, в свою очередь, приведет к эффективному и устойчивому развитию экономики и социальной сферы.

Расчет субсидии, подлежащей зачислению из муниципального образования в фонд финансовой поддержки муниципальных образований, предлагается осуществлять по следующей формуле:

$$\bar{Sub}_{moi} = HD_{1\ moi} - K \times H_{moi} / 2$$

$$HD_{1\ moi} = HD_{moi} / H_{moi}$$

$$K = HD / H ,$$

где \bar{Sub}_{moi} – субсидии, подлежащие зачислению из муниципального образования в фонд финансовой поддержки муниципальных образований, тыс. руб.; $HD_{1\ moi}$ – налоговые доходы (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) на одного человека i -го муниципального образования, тыс. руб.; K – среднее значение налоговых доходов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) на одного человека, тыс. руб.; HD_{moi} – налоговые доходы (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) i -го муниципального образования, тыс. руб.;

H_{moi} – численность населения i -го муниципального образования, чел.;
 $НД$ – совокупный налоговый доход всех муниципальных районов и городских округов региона, тыс. руб.; H – численность населения региона, чел.

В рамках предложенного применения единого норматива отчислений от налоговых доходов и расчета «отрицательного трансферта» разработана схема горизонтального движения финансовых потоков, позволяющая минимизировать объем встречных финансовых потоков региональной бюджетной системы, т. е. отказаться от устоявшегося механизма перераспределения финансовых ресурсов в бюджетной системе региона, когда большая часть бюджетных доходов сначала наполняют вышестоящие бюджеты региона, а затем в виде трансфертов спускаются в нижестоящие муниципальные, а также обеспечить сбалансированность местных бюджетов (рис.). Данная схема движения финансовых потоков упрощает их взаимодействие и содействует оптимизации бюджетной системы региона в целом.

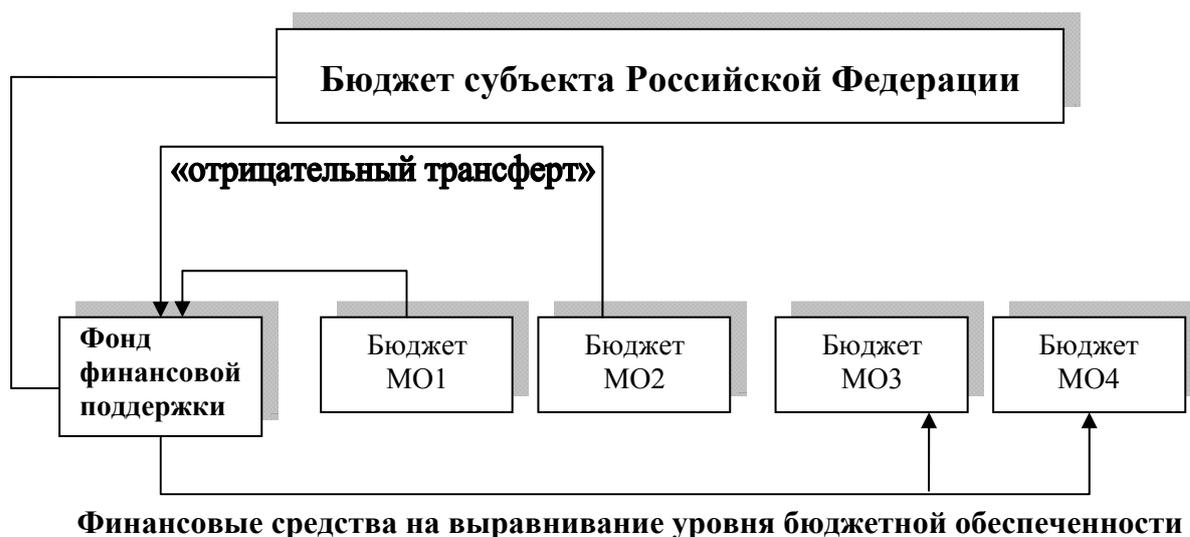


Рис. Схема горизонтального движения финансовых потоков

Таким образом, принцип горизонтального движения финансовых потоков заключается в следующем.

Финансовые потоки в виде «отрицательного трансферта» перемещаются из бюджетов муниципальных образований, которые имели возможность реализовать налоговый потенциал и сформировать сверхнормативные доходы на своих территориях, в фонд финансовой

поддержки, а из фонда финансовой поддержки финансовые средства перераспределяются напрямую в бюджеты муниципальных образований с низкой доходной базой на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Впоследствии такая схема движения финансовых потоков позволит облегчить и ускорить функционирование финансовой системы региона в целом.

В любом государстве, как федеративном, так и унитарном, очень важно правильно выстроить отношения между всеми уровнями. Совершенствование системы межбюджетного регулирования является одним из способов повышения эффективности бюджетных расходов.

Если система рассматриваемых отношений выстроена эффективно, тогда любые инициативы и решения возникающих проблем без искажений и промедления могут доходить от регионального к другим уровням. В этом случае и нижестоящие уровни могут без существенных осложнений взаимодействовать с вышестоящим уровнем. Правила распределения финансовых потоков из регионального бюджета местным бюджетам должны побуждать на местах органы государственной власти и местного самоуправления к расходованию средств собственных бюджетов, ориентированному на удовлетворение потребностей жителей в бюджетных услугах, причем наиболее экономичным способом.

Наиболее характерным признаком достигнутого результата в процессе совершенствования системы финансовой поддержки муниципальных образований и распределения межбюджетных трансфертов следует считать тот, при котором межбюджетное регулирование способствует, а не препятствует расширению прав и ответственности органов местного самоуправления.

Таким образом, в оптимальной модели управления доходами региональных и местных бюджетов выбор методов формирования доходной базы должен производиться с учетом наиболее важного критерия – уровня финансовой самостоятельности региональных и местных представительных и исполнительных органов власти. А это логически ведет к сокращению применения административных методов в бюджетной деятельности и к минимизации операционных расходов, связанных с исполнением бюджетов.

ДЕФИЦИТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

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 [1, с. 22]. Программно-целевой подход получил широкое распространение в планировании и управлении самыми разнообразными социально-экономическими объектами и процессами.

В качестве условия использования программно-целевого подхода выступает необходимость как кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития, комплексность возникшей проблемы, требующей координации программных мероприятий, наряду с отсутствием возможностей достижения целей развития исходя из существующего уровня взаимосвязей, так и скоординированного использования ресурсов для достижения особо важной цели.

Применение принципов программно-целевого управления в государственном бюджетировании имеет свои особенности, отражающие характер бюджетной деятельности. Самые разные государства, такие, например, как США, Италия, Канада и Франция, используют программное бюджетирование [2]. Собственно программно-целевое бюджетирование имеет свои задачи, отличные от задач координации ресурсов или решения чрезвычайных проблем в той или иной области.

Особенности программно-целевого бюджетирования исходят из особенностей функционирования самой системы государственного бюджетирования. Оно носит соподчиненный по отношению к государственному социально-экономическому управлению характер и имеет свои внутрисистемные цели.

Бюджетированию свойственны характеристики категории управления, управленческого цикла, в ходе которого происходит реализация основных функций управления, выполняемых в определенной после-

довательности для эффективного распределения финансовых ресурсов и финансового обеспечения функций государства.

В теории государственного управления существует множество определений бюджетирования, однако значительная их часть относится к категории бюджетирования как планового инструмента хозяйственной деятельности.

Бюджетирование в области государственного финансового управления ассоциируется с бюджетным процессом. Данная позиция прослеживается в том числе в многочисленных публикациях Организации экономического сотрудничества и развития [3].

В российском законодательстве бюджетный процесс определяется как регламентируемая законодательством деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности [4].

Данное определение построено на перечислении стадий бюджетного цикла, которые характеризуют его как управленческий процесс, указании на субъектов этого процесса. Цель процесса ассоциируется собственно с бюджетом. Соподчиненность и включенность государственного бюджетирования в систему государственного управления ассоциирует его с задачами эффективного распределения финансовых ресурсов и финансового обеспечения функций государства. Решение данных задач, однако, обусловлено бюджетным процессом, но не сводится только к нему.

Термин «программно-целевое бюджетирование» в российской теории и практике зачастую используется в качестве русского эквивалента английского понятия «performance budgeting». Но встречается также и другой вариант перевода этого термина как «бюджетирование, ориентированное на результат». В англоязычной литературе встречаются примеры использования термина «results-oriented budget» в качестве синонима «performance budget» [5, с. 59].

Тем не менее для раскрытия сущности программно-целевого бюджетирования следует определиться с его истоками.

Идея обеспечить связь затрачиваемых ресурсов и результатов деятельности возникла в начале XX в. Но несмотря на это, не существует единого определения, характеризующего бюджетирование, ориентиро-

ванное на результат. В указанном смысле в международной практике используются термины «budgeting for results», «performance-based budgeting», «performance funding». Все эти термины ориентированы на включение в бюджетный процесс информации о результатах деятельности. Тем не менее нет и единого подхода к тому, информация какого характера подлежит использованию и на каких стадиях бюджетного процесса, а также каким образом эта информация должна применяться при распределении ресурсов [6, p. 20].

В узком понимании бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой организацию бюджетного процесса исходя из необходимости обеспечения связи прироста ресурсов и прироста результата. В широком понимании оно рассматривается как организация бюджетного процесса на основе представления в рамках бюджета информации о намерениях по использованию выделенных государственным ведомствам средств [7, p. 5].

В российской практике бюджетирование, ориентированное на результат, воспринимается как система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами [8, с. 23].

Подобное понимание концепции бюджетирования, ориентированного на результат, получило свое закрепление и в нормативных правовых актах, в частности в «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.» [9], которая обуславливает применение в рамках бюджетного процесса программно-целевых методов бюджетного планирования, обеспечивающих прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Эта позиция отражает международный подход к бюджетированию, ориентированному на результат, который подразумевает формирование информации о результатах, включение ее в бюджетный процесс для принятия решений о распределении ресурсов. Однако бюджетирование выходит за рамки планирования расходов и предполагает построение всей системы бюджетно-финансового управления исходя из необходимости учета информации о результатах в управленческих целях. Кроме того, оно не сводится к применению программно-

целевых методов и достижение заявленных целей возможно другими способами.

В теории управления по целям и результатам бюджетирование, ориентированное на результат, считается самым сложным способом использования информации о целях и результатах, поскольку включает всю совокупность способов использования данной информации для принятия управленческих решений [8, с. 23].

Исходя из этого, бюджетирование, ориентированное на результат, не сводится, собственно, к программно-целевому бюджетированию. Об этом свидетельствует и международный опыт [6, р. 223]. В основе системы бюджетирования, ориентированного на результат, лежит принцип оптимизации распределения ресурсов по направлениям расходов исходя из поставленных целей и достигнутых результатов. Однако реализация данного принципа происходит посредством осуществления договорных отношений, установления ведомственных лимитов, выработки систем контроля результативности и возможна без использования программных методов. Формирование программного бюджета и определение показателей результативности по отдельным программам расходов является способом достижения общественно значимых и количественно измеримых результатов деятельности, но выступает не единственным решением указанной задачи.

Программно-целевое бюджетирование направлено на решение задач, аналогичных решаемым в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, а именно распределение бюджетных ресурсов в зависимости от результатов их использования. Но в рамках программно-целевого бюджетирования данная задача конкретизируется. Достижение заявленных результатов происходит в рамках программ, которые группируются по отношению к конкретному набору целей.

Собственно программное бюджетирование лишь представляют бюджет в разрезе программ, и только ориентация на достижение целей государственной политики, закрепление ответственности за достижение намеченных результатов и использование информации о результативности в бюджетном процессе делает бюджет целевым, а именно программно-целевым.

Соподчиненный по отношению к государственному социально-экономическому управлению характер системы управления общественными финансами определяет отличные от целей координации программных мероприятий, использования ресурсов для достижения особо

важных целей общественного социально-экономического развития цели программно-целевого бюджетирования, которые обуславливаются задачей обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти и управления, социально-экономической результативности использования бюджетных ресурсов и оптимизации процесса распределения ресурсов соответственно целям государственной политики.

Программный подход в бюджетной деятельности направлен на решение задачи обеспечения увязки стратегического управления и бюджетирования и базируется на целеполагании бюджетных ресурсов с мониторингом достижения заявленных целей.

В качестве базовых понятий программно-целевого бюджетирования выступают целевая программа и программный бюджет.

Программа представляет собой сгруппированные по отношению к определенному набору целей мероприятия. Программное бюджетирование предусматривает применение методов анализа результатов, исходя из затраченных ресурсов для обеспечения управленческих решений относительно распределения ресурсов по программам и оценки достигнутых результатов по отношению к конкретным целям. Программная классификация распространяет действие данного принципа на все государственные функции [7, р. 6].

Специфическим признаком программно-целевого метода является формирование функциональной системы действий перед установлением совокупности адресных программных мероприятий, направленных на достижение цели. Эта характерная особенность метода часто упускается из виду исследователями программно-целевого управления. Разделение системы целереализующих действий на функциональные, характеризующие содержание намечаемых мер, и адресные, определяющие исполнителей программных мероприятий, носит принципиальный характер и имеет прямое проявление в выделении функциональной и адресной структуры целевых программ [10, с. 13].

В программно-целевом бюджетировании данный принцип реализуется посредством выделения государственных и муниципальных программ, а также ведомственных целевых программ.

Оба вида программ представляют собой группировку мероприятий по отношению к определенному набору целей. Но в рамках государственных программ происходит формирование функциональной системы взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам действий и инструментов государственной политики, обеспечи-

вающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности, а также в части муниципальных программ – решение задач муниципального развития [11]. Ведомственные целевые программы предусматривают закрепление адресных программных мероприятий, направленных на достижение цели.

Программная составляющая бюджетирования предусматривает представление бюджета в разрезе программ, что выражается в его программной классификации. При этом программно-целевое бюджетирование предполагает построение бюджетной классификации и многолетних оценок на основе программ или отдельных направлений и обуславливает применение информации о результативности программ в бюджетном процессе и ее представление в бюджетных документах.

Формирование собственно программного бюджета предполагает практически полное распределение расходов по программам с обеспечением их связи по целям со стратегической задачей ведомств, и, в конечном счете, направлено на формализацию результатов. В качестве результата выступает долгосрочная устойчивая выгода для общества, проистекающая из функций ведомства. Это изменение, которое ведомство планирует ввести в жизнь общества и которое должно быть измерено и находиться в сфере ведомственного влияния. В свою очередь, стратегические итоги деятельности ведомства увязываются с приоритетами и ожидаемыми результатами деятельности государства.

Непосредственный результат деятельности ведомств выражается объемом предоставляемых ими услуг, а совокупность ведомственных программ направлена на обеспечение связи намеченного уровня предоставляемых услуг, выраженного количественными индикаторами, с долгосрочными целями государственной политики.

Таким образом, в рамках программно-целевого бюджетирования на основе принципа оптимизации происходит реализация функции распределения, что подразумевает учет не только целевых параметров, но и ресурсной составляющей процесса.

Ресурсное обеспечение выполнения государственных функций производится, прежде всего, за счет доходов бюджета. Посредством бюджета реализуется механизм перераспределения, и вопрос результативности обуславливается эффективностью этого процесса. Однако следование целям устойчивого развития предполагает осуществление

инвестиций, что в силу перераспределительного эффекта подразумевает применение заемных источников.

В случае дефицитного финансирования расходов за счет заемных ресурсов возникает дополнительная нагрузка на бюджет, что делает актуальным вопрос об эффективности и результативности не только расходов, осуществляемых за счет заемных источников, но и расходов, обуславливаемых принятыми долговыми обязательствами. Оценка же эффективности и результативности невозможна без обеспечения связи затрачиваемых ресурсов и результатов деятельности, что в отношении заемных ресурсов реализуется посредством персонификации заимствований и областей использования заемных средств.

Осуществление инвестиционных расходов посредством долгового финансирования в составе целевых программ в рамках программно-целевого бюджетирования создает условия соблюдения «золотого правила» государственных финансов, персонифицируя заимствования и области использования заемных средств, и раскрывает условия фактического формирования капитала в государственном секторе.

Актуальность обеспечения целевого характера заимствований, наиболее полно реализующегося в рамках программно-целевого бюджетирования, диктуется сложившимися условиями: в российской действительности заемщики – государство и корпорации – предъявляют спрос на кредит, далеко не всегда имея четкую концепцию продуктивного освоения заемных средств с целью перспективного развития, тем более в долгосрочном плане. Целевой характер заимствования государства и корпоративной экономики соответственно способности к инновациям и продуктивному развитию остается за пределами долговой политики и формирования института заимствования [12]. Последнее ограничивает возможности решения ценностных задач бюджетной политики, заключающихся в обеспечении государства финансовыми ресурсами при их расходовании для устойчивого развития в долгосрочной перспективе, создании оптимальной конфигурации текущих доходных и заемных источников, обеспечивающей разумное распределение налоговой и долговой нагрузки на экономику, и пополнении финансовых ресурсов государства в результате увеличения доходов и имущества налогоплательщиков и, собственно, государства.

Таким образом, обеспечение оптимизации распределения ресурсов по направлениям расходов исходя из поставленных целей и достигнутых результатов и эффективности функционирования системы

управления общественными финансами в целом подразумевает применение программно-целевых методов, в том числе и в рамках долгового управления.

Это связано как с необходимостью удовлетворения потребностей в дополнительных финансовых ресурсах с ориентацией на обслуживание стратегических инвестиционных проектов, так и обеспечением эффективности применения для этих целей долговых инструментов.

Именно на использовании бюджетных ресурсов в рамках целевых программ расходов делается акцент при рассмотрении вопросов, касающихся программно-целевого бюджетирования, в теории и практике управления общественными финансами. Необходимость финансового обеспечения долгосрочных инвестиционных расходов предусматривает учет ресурсной составляющей политики расходов и обуславливает актуальность применения долговых инструментов.

Список литературы

1. Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Издательство "Экономика"», 2008.
2. Составление и представление ведомственных бюджетных программ: [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации. – Режим доступа: http://info.minfin.ru/gp_analytic.php
3. Senior budget official country reviews of budgeting systems: [Электронный ресурс] / Organization for Economic Co-operation and Development. – Режим доступа: <http://www.oecd.org>
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 27.06.2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823. Ст. 6.
5. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России / Центр фискальной политики, Агентство международного развития США. М., 2002.
6. Performance budgeting in OECD countries / OECD Publications. Paris, 2007.
7. OECD Budget Practices and Procedures Database, Phase II, Final Glossary, 19 December 2006.
8. Макашина О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник ИГЭУ. 2008. Вып. 1.

9. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 (ред. от 23.12.2004 г., с изм. от 06.04.2011 г.) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Собрание законодательства РФ. 31.05.2004 г. № 22. Ст. 2180.

10. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2002.

11. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.08.2010 г. № 32. Ст. 4329.

12. Рогова О. Эффективность заимствования – системная проблема: [Электронный ресурс] / Финансовая аналитика. М., 2010. – Режим доступа: <http://finanal.ru/004/effektivnost-zaimstvovaniya-sistemnaya-problema?page=0,2>. – Загл. с экрана.

ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

О. А. Панов

Администрация Кондопожского муниципального района, г. Кондопога

devid@onego.ru

Наиболее сложной для нас – 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 ним 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. Как бы мы не хотели, но невозможно обеспечить одинаковый уровень бюджетной обеспеченности в г. Москве и карельском поселке Лоухи. Кроме того, бюджет каждого уровня имеет самостоятельные источники финансирования, а орган власти вправе самостоятельно принимать решения о направлениях использования этих средств.

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.

На рис. 1 отражена структура доходов бюджета Кондопожского муниципального района за последние три года, и такая тенденция сохраняется в течение многих лет.

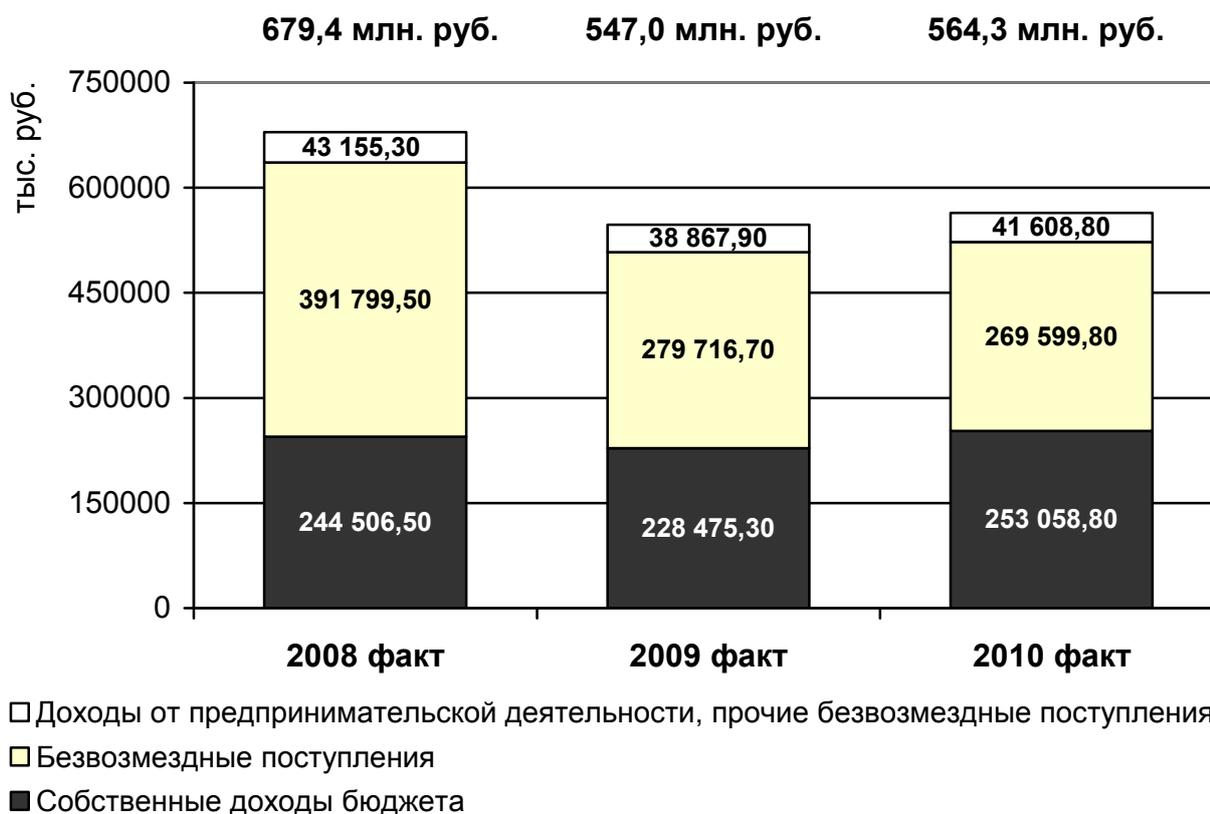


Рис. 1

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 млн. 600 тыс. руб., а объем доходной части бюджета района составил 564 млн. руб. Мы сознательно упускаем тот факт, что в районе функционируют бюджетные учреждения республиканского или федерального уровня, а это дополнительные расходы и дополнительные денежные средства, которые остаются на территории. Кроме того, необходимы общегосударственные расходы на охрану границ, содержание армии и развитие науки. 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.

Размеры помощи, которую регионы требуют от федерального правительства, естественно, значительно превосходят его возможности. В этом важная проблема бюджетного федерализма. Она осложняется множественностью денежных потоков, идущих в обоих направлениях (дотации, субвенции, взаимные расчеты, инвестиционные и кредитные программы). И основные выводы, которые напрашиваются сами собой, очевидны:

– 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, и потому столь часты случаи, когда, например, врачи или учителя, которым задерживают зарплату, обращают свой гнев на правительство, хотя учителя получают ее за счет республиканского бюд-

жета (в Карелии), а врачи – из средств местных бюджетов и средств ФОМС;

– во-вторых, регулирование системы 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 можно регулировать межбюджетные отношения только с сельскими поселениями. До 1994 г. нормативы отчислений по основным налогам, оставляемым территориям, назначались «в индивидуальном порядке». Предпосылки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе были созданы в 1994 г., когда был организован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) и стали использоваться трансферты. Тем самым была заложена ныне действующая в России система межбюджетных отношений. И нынешняя система межбюджетных отношений не так уж плоха, проблема заключается, скорее, в конкретном денежном наполнении бюджетов всех уровней. 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 в принятии оперативных решений.

Тенденция, которая сложилась за последние четыре года в соотношении доходов Кондопожского муниципального района, характерна не только для нашего района, но и для всех районов Республики Карелия. Можно предположить, что эта тенденция сохранится, а доля всех видов финансовой помощи будет сокращаться (рис. 2).

Каковы же тенденции в структуре федерального бюджета? За 2009–2010 гг. размер Резервного фонда Российской Федерации сократился на 80,8% (с 4 027 млрд. руб. до 775 млрд. руб.). Внутренний долг Российской Федерации за 2009–2010 гг. вырос в 1,96 раза (с 1 500 млрд. руб. до 2 940 млрд. руб.). Долг субъектов Российской Федерации вырос на 82,8% (с 600 млрд. руб. до 1 096 млрд. руб.). В 2010 г. дефицит федерального бюджета составил почти 4,0% ВВП при наличии высоких мировых цен на углеводороды и иные ресурсы. Таковы экономические реалии и мы можем прогнозировать негативные последствия для муниципалитетов.



Рис. 2

Взаимодействие между центром и регионами в сфере межбюджетных отношений с каждым годом становится все более жестким, потому что усугубляется диспропорция между растущими потребностями субъектов, с одной стороны, и недостаточностью доходных источников – с другой. Из-за спада производства резко сократились база налогообложения и доходы бюджетов всех уровней. Расходы бюджетной системы (социальные гарантии, правоохранительная деятельность, управление и т. п.) становятся непосильными для бюджета. Но политические, социальные и иные соображения не позволяют прекратить финансирование государственных расходов, не покрываемых доходами (например, сельские детские сады). Тем не менее мы должны понимать, что объемы всех видов межбюджетных трансфертов будут уменьшаться.

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 ставок акцизов на ГСМ;
- рост тарифов на электроэнергию минимум на 15%.

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 мы приходим? Во-первых, мы не можем изменить систему межбюджетных отношений, а во-вторых, – увеличить объемы финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Исходя из этого, необходимо создать условия для комфортного развития бизнеса на нашей территории и соответствующего увеличения налоговых поступлений, более эффективно использовать материальные ресурсы муниципалитета (муниципальное имущество и земля) и обеспечить увеличение неналоговых поступлений, а также оптимизировать расходы бюджета.

Именно территориальные органы власти заинтересованы в развитии собственной налоговой базы и ликвидации дотационности. Не федеральный центр, а регион, 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.

ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ, ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАДАНИЙ С УЧЕТОМ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 83-ФЗ

Л. О. Петрова

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

krista@karelia.ru

Сегодня одним из ключевых условий соблюдения требований современного законодательства является переход от модели управления затратами к модели управления результатами, а именно использование в процессе подготовки бюджета элементов бюджетирования, ориенти-

рованного на результат, одним из которых является муниципальное задание на оказание муниципальных услуг (выполнение работ).

Муниципальные задания введены в практику бюджетного планирования с 1 января 2009 г. Бюджетным кодексом Российской Федерации. В качестве ключевых целей создания данного документа были обозначены: увязка показателей объема и качества оказания услуг с объемами бюджетных ассигнований, т. е. переход от финансирования деятельности государственных учреждений к финансированию результатов оказания услуг.

Порядок успешного внедрения в бюджетный процесс элемента «Муниципальное задание» предъявляет высокие требования к наличию процедур и механизмов эффективного взаимодействия непосредственных участников и организации информационных потоков. Соответствие этим требованиям невозможно обеспечить без внедрения программного продукта, позволяющего создать единое информационное пространство (рис. 1).

Нормативно-функциональная основа автоматизации

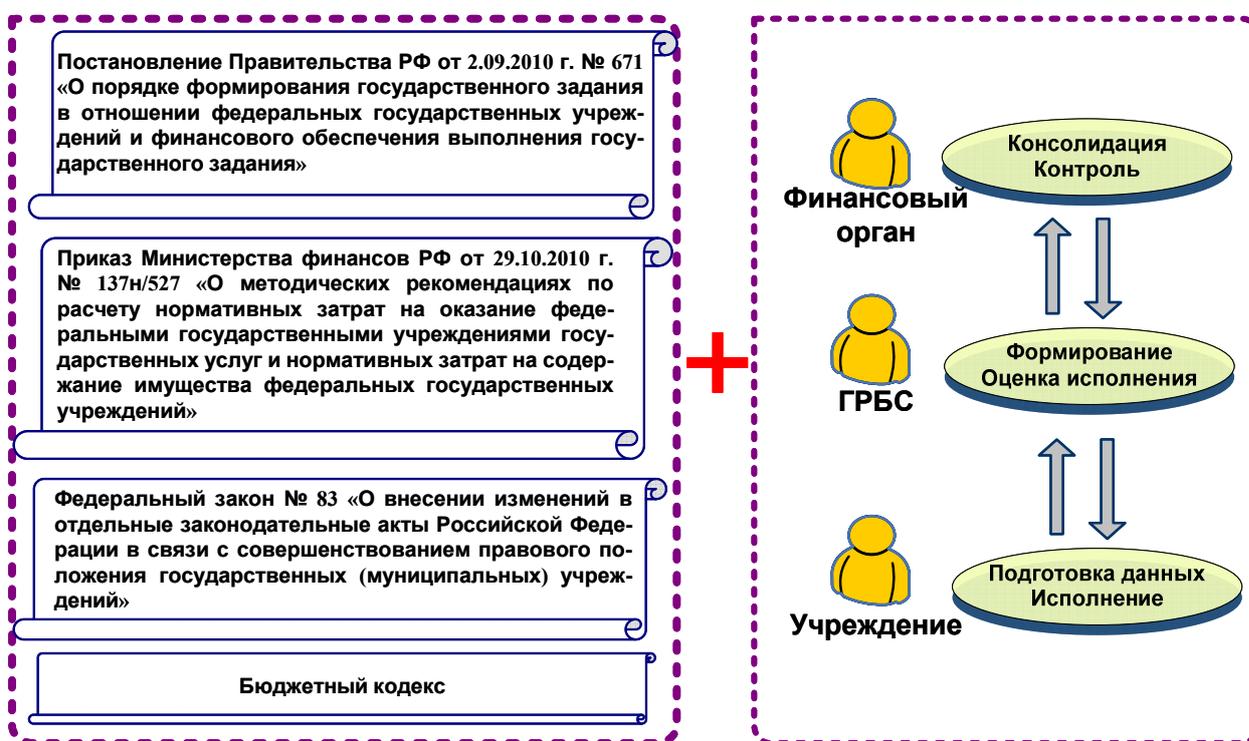


Рис. 1

В рамках оснащения всех участников процесса формирования, финансового обеспечения и мониторинга исполнения муниципального задания современными и эффективными инструментами бюджетирования компания НПО «ИС "КРИСТА"» разработала информационную систему «Государственное (муниципальное) задание». Данная система внедрена более чем в 20 субъектах РФ и 100 муниципальных образованиях. Среди них Вологодская область, Омская область, Оренбургская область, Саратовская область, Ярославская область и Республика Карелия.

При выборе подходов к автоматизации, а также механизмов реализации тех или иных требований:

- учитывались потребности всех участников бюджетного процесса от финансового органа до муниципальных учреждений;
- был проведен анализ федеральной и региональной нормативно-правовой базы, в том числе учтены все положения Федерального закона № 83-ФЗ о совершенствовании правового положения муниципальных учреждений.

В составе информационной системы «Муниципальное задание» все процессы разделены на два направления:

- непосредственная подготовка, доведение и исполнение данных формы муниципального задания;
- расчет финансового обеспечения муниципального задания.

Работа с системой начинается с формирования реестра муниципальных услуг. В рамках реализации требований Федерального закона № 83-ФЗ в состав функций была заложена не только возможность ведения справочника услуг с указанием ее основных реквизитов, но также реализованы решения по ведению базового и ведомственного перечней муниципальных услуг (рис. 2).

В программе предложен реестр муниципальных услуг, где каждой услуге присваивается локальный код услуги в рамках ведомства и единый код в рамках базового перечня услуг.

Для качественного формирования проекта муниципального задания необходимо проводить оценку потребности в натуральном выражении в форме фактического и потенциального объема потребления муниципальных услуг. Для этого необходимо определить соответствующий показатель, характеризующий объем оказания муниципальной услуги.

Формирование базового и ведомственного перечня муниципальных услуг

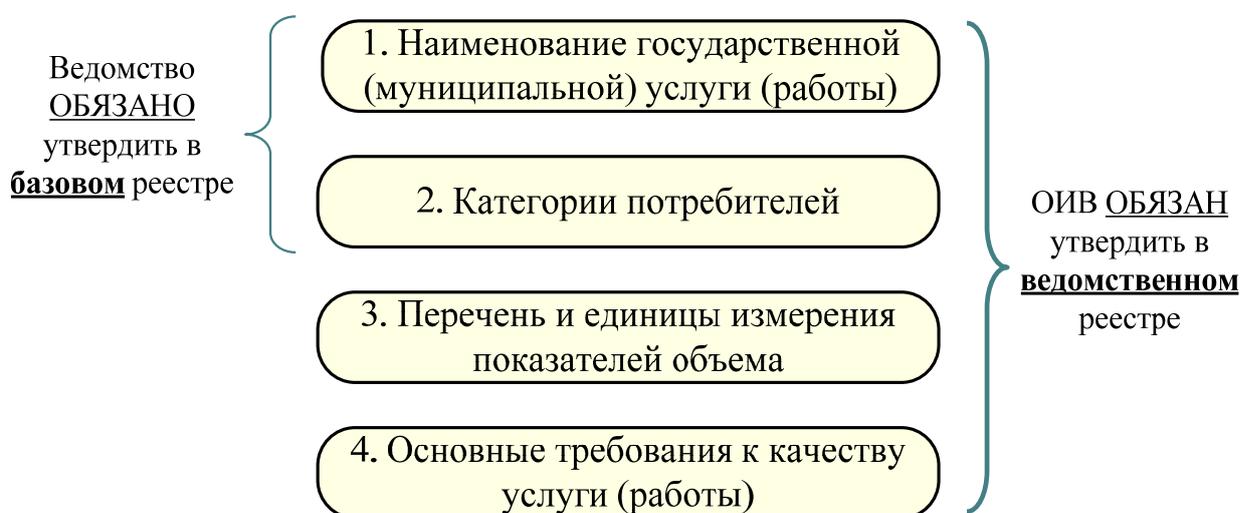


Рис. 2

С целью определения единицы измерения услуги в системе для каждой муниципальной услуги предусмотрен соответствующий признак – «Натуральный показатель».

Далее указанный показатель объема будет использоваться в методике расчета стоимости данной муниципальной услуги как переменный показатель в оценке потребности в натуральном выражении.

Следующим этапом работы с системой является расчет финансового обеспечения муниципального задания. В соответствии с требованиями законодательства реализована возможность ведения расчетов с учетом новых статусов учреждений: бюджетные, автономные и казенные (рис. 3).

Обеспечены следующие функциональные возможности:

- формирование бюджетной сметы расходов для казенных учреждений: данный расчет предполагает расчет затрат учреждения в разрезе статей экономической классификации.

- формирование субсидии на возмещение нормативных затрат бюджетным и автономным муниципальным учреждениям: расчет затрат учреждения в разрезе элементов затрат (кода субсидии).

В рамках формирования расходов на оказание услуг учреждений реализована возможность детального расчета каждого элемента затрат (кода субсидии), например, оплата труда и начисления на оплату труда.

Расчет финансового обеспечения муниципального задания



Рис. 3

С целью выделения расходов, непосредственно связанных с оказанием услуги (так называемых прямых), и общехозяйственных затрат в каждой строчке предусмотрен признак участия расхода в непосредственном процессе оказания муниципальной услуги.

В части выделения затрат на содержание имущества, под которыми понимаются общехозяйственные расходы учреждения (например, коммунальные услуги, транспортные услуги), напрямую не влияющие на объемы оказания муниципальной услуги, реализован механизм долевого распределения расходов.

В случае, когда учреждение оказывает несколько муниципальных услуг и нет возможности однозначного распределения общехозяйственных затрат, возникает необходимость деления затрат учреждения

по услугам. Для решения этой задачи в системе предусмотрен специальный инструмент, с помощью которого при выборе той или иной базы распределения общехозяйственных затрат происходит автоматическое расщепление расходов по муниципальным услугам, предоставляемым данным учреждениям. В качестве такой базы распределения общехозяйственных затрат можно использовать ФОТ специалистов, непосредственно участвующих в оказании услуг. Также есть возможность использовать другие базы распределения косвенных затрат.

По результатам проведения расчетов в системе автоматически формируется смета по услугам в разрезе прямых затрат, общехозяйственных затрат и затрат на содержание имущества.

По результатам проведения оценки потребности в оказании муниципальных услуг в натуральном выражении и распределения расходов по услуге на прямые, общехозяйственные затраты и затраты на содержание имущества в информационной системе «Муниципальное задание» обеспечена возможность определения индивидуальных нормативов стоимости оказания государственной (муниципальной) услуги по каждому государственному учреждению (с использованием нескольких методик).

Для подготовки главным распорядителем бюджетных средств формы муниципального задания реализован специальный интерфейс, где с помощью мастера создания муниципального задания из шаблона возможно однократно введенные атрибуты услуги использовать для всех учреждений. Тем самым существенно сокращаются затраты времени на подготовку муниципального задания поставщикам, оказывающим аналогичные муниципальные услуги. Таким образом, на интерфейсе «Муниципальные задания» будут сформированы все задания для учреждений – поставщиков тех или иных услуг.

В рамках оценки исполнения муниципального задания в системе заложен алгоритм мониторинга реализации процесса оказания муниципальных услуг. Мониторинг осуществляется в части выполнения показателей непосредственных результатов и оценки степени покрытия оказания муниципальных услуг планируемыми и фактическими расходами.

Для получения положительного результата недостаточно обеспечить автоматизацию только процедур и механизмов формирования, финансового обеспечения и мониторинга исполнения муниципального задания, важно обеспечить возможность взаимодействия всех участ-

ников бюджетной системы – от финансовых органов муниципальной власти до каждого учреждения (рис. 4).

Задача организации межведомственного взаимодействия в нашей системе решена с двух разных сторон:

– во-первых, разработан программный продукт «Удаленное рабочее место», обеспечивающий доступ к единой базе данных всех непосредственных пользователей. С помощью такой программной поддержки каждый участник может выполнять в системе законодательно закрепленные за ним функции;

– во-вторых, создана гибкая система состояний работы с документами, позволяющая настроить визирование всех типов документов различными исполнителями в пределах зоны их ответственности.

Такая организация процесса значительно экономит время на согласование и утверждение документов, повышается оперативность взаимодействия специалистов финансового органа, главных распорядителей и учреждений (рис. 5).

Следует отметить, что на основании положений Бюджетного кодекса о использовании показателей муниципального задания при составлении проектов бюджета не стоит останавливаться на автономном решении вопроса автоматизации процессов формирования, финансового обеспечения и мониторинга исполнения муниципального задания. Нельзя забывать, что муниципальное задание – это инструмент бюджетирования, поэтому следует обратить особое внимание на его связь с другими инструментами бюджетирования, ориентированного на результат (рис. 6).

В рамках решения этой задачи компания НПО «ИС "КРИСТА"» предлагает пакет методологического и программного обеспечения по автоматизации процессов планирования бюджета с учетом элементов бюджетирования, ориентированного на результат, где в единую систему связаны все участники, инструменты и информационные потоки.

Функции участников процесса в ИС «Муниципальное задание»

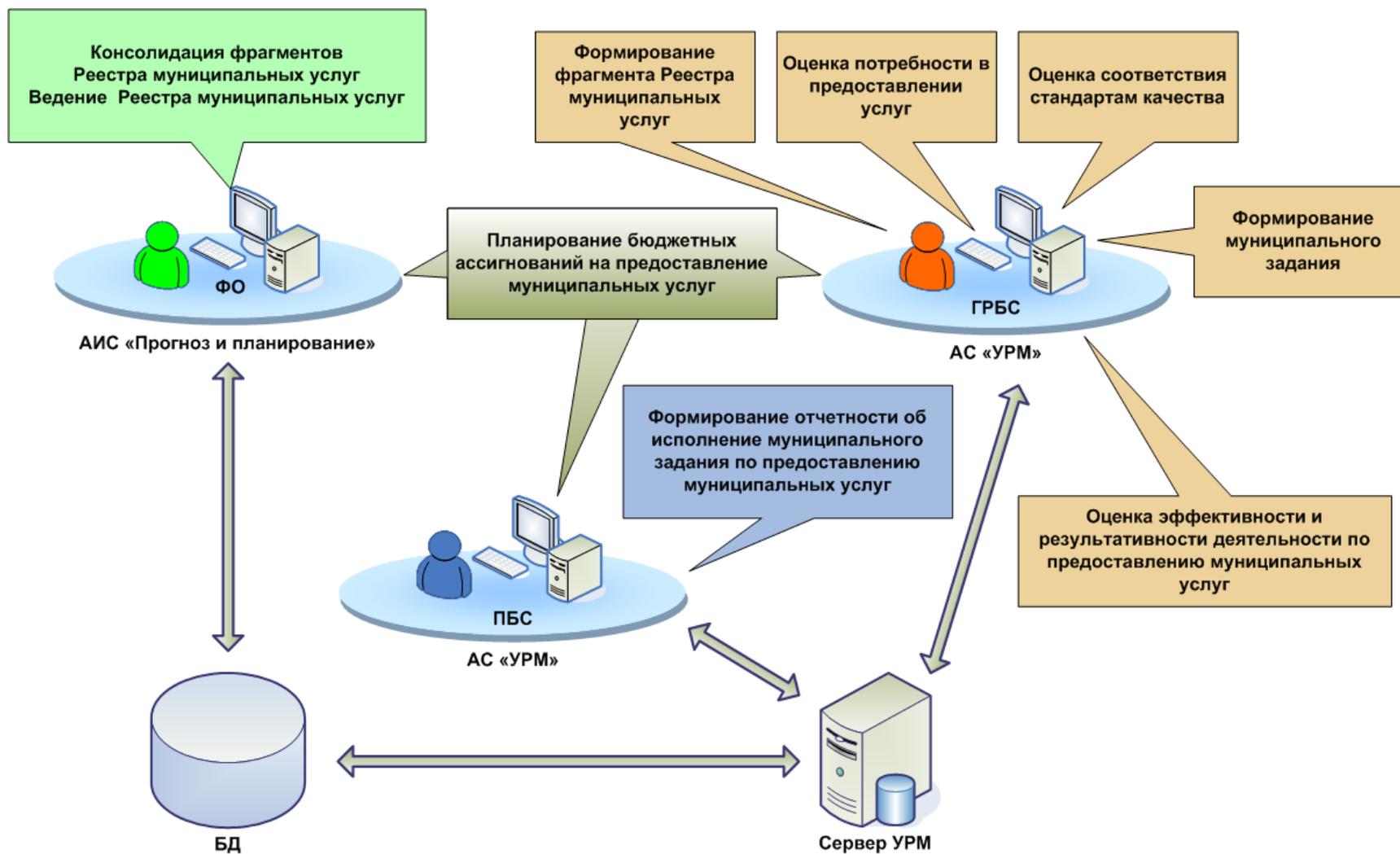


Рис. 4

Организация единого информационного пространства

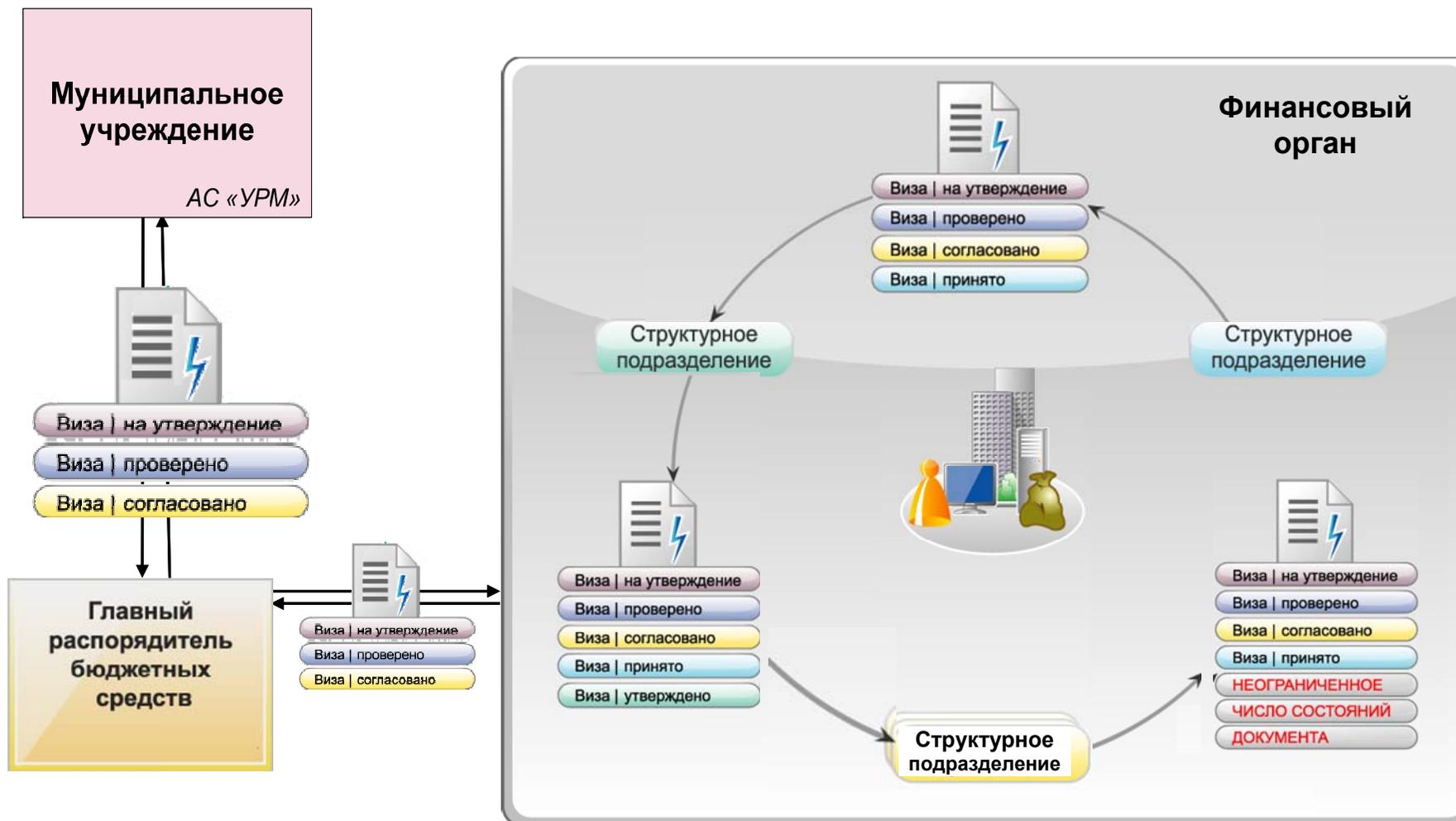


Рис. 5

Связь муниципального задания с другими элементами БОР в рамках создания единой информационной системы планирования бюджета

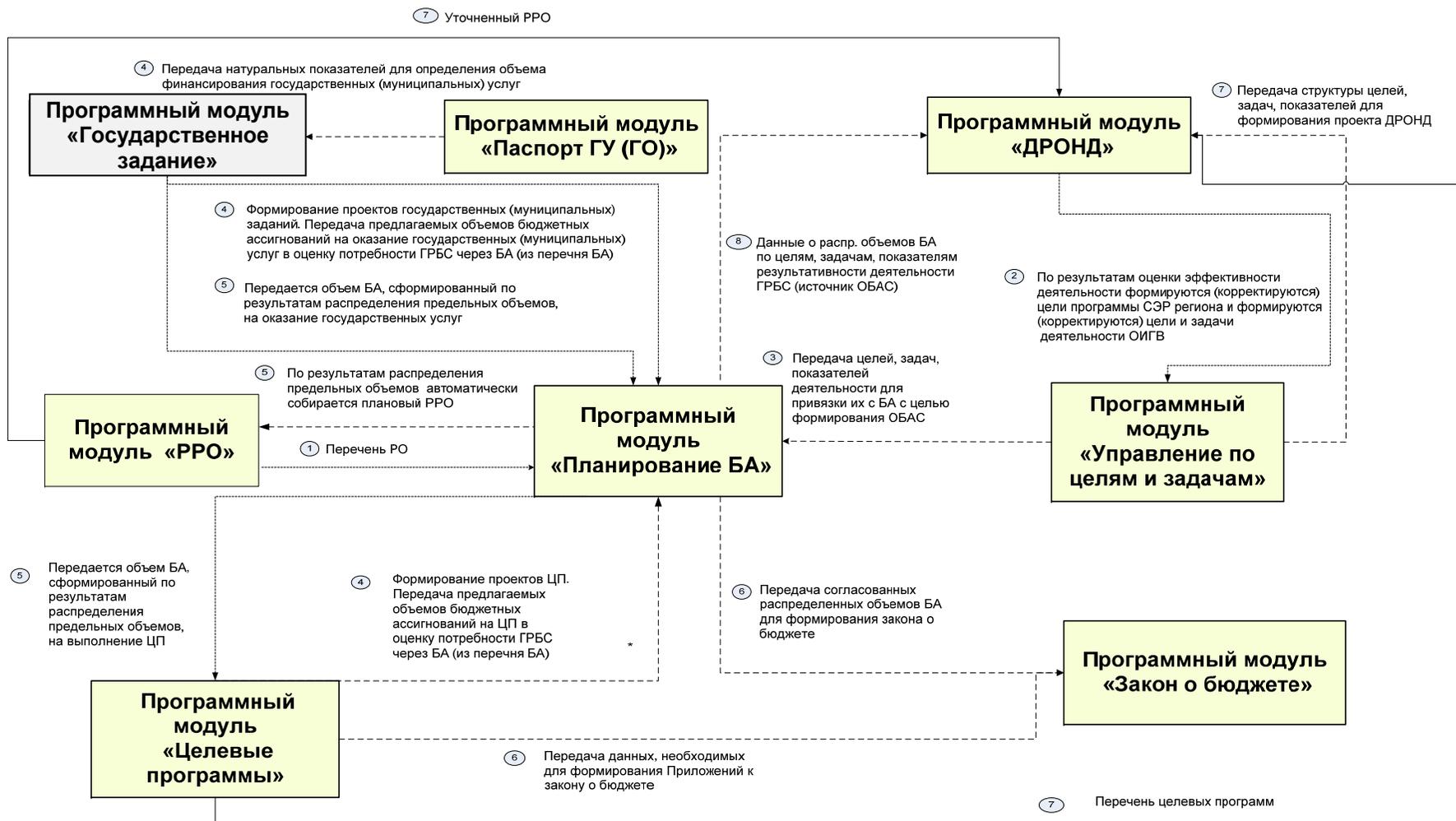


Рис. 6

ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2012–2014 гг. (СЕВЕРНЫЙ АСПЕКТ)

В. Н. Пивненко, Г. В. Жукевич

*Комитет Государственной думы по проблемам Севера
и Дальнего Востока, г. Москва*

В современных условиях в сфере бюджетной политики Российской Федерации усилия участников бюджетного процесса направлены на повышение эффективности расходов бюджета любого уровня.

Для решения задачи по повышению эффективности государственных расходов в рамках реализации «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р, проводится подготовительная работа по внедрению программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и подготовки к переходу начиная с 2013 г. к «программному бюджету».

В составе документов и материалов к федеральному бюджету в 2011 г. впервые представляется аналитическое распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. по государственным программам Российской Федерации. В настоящее время федеральными органами исполнительной власти проводится подготовка проектов государственных программ Российской Федерации, которая должна быть завершена в декабре 2011 г.

При этом в рамках подготовки перехода к «программному бюджету» с 2012 г. планируется ввести новую классификацию видов расходов федерального бюджета, обеспечивающую, при сохранении всей необходимой бюджетной информации, ее систематизацию в увязке с формируемыми государственными и ведомственными программами.

Формирование проекта федерального бюджета на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. осуществлялось в условиях внедрения новых форм финансового обеспечения услуг, оказываемых федеральными государственными учреждениями, т. е. перехода от сметного финансирования к предоставлению субсидий учреждениям на вы-

полнение государственных заданий на оказание государственных услуг (работ).

При этом уже в 2011 г. в соответствии с поставленной в Бюджетном послании задачей будет заложена база для апробации и последующего развития в увязке с формируемыми государственными программами новых форм финансового обеспечения государственных услуг, повышения их доступности и качества, создания условий для оптимизации бюджетной сети, стимулов для повышения результативности деятельности государственных учреждений и их работников.

В рамках проводимой работы по децентрализации полномочий публично-правовых образований при формировании проекта федерального бюджета на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. (в рамках перевода с 2012 г. финансового обеспечения полиции на федеральный уровень) планируется:

- передать субъектам Российской Федерации федеральные учреждения среднего профессионального образования и учреждения, осуществляющие дезинфекционную деятельность, а также полномочия в области содействия занятости населения (за исключением социальных выплат безработным гражданам), полномочия по выплате пособий при устройстве детей-сирот в семью;

- зачислять в федеральный бюджет часть доходных источников, администрируемых федеральными органами исполнительной власти (государственную пошлину за регистрацию транспортных средств) или фактически являющихся одной из форм межбюджетных трансфертов (часть акцизов на алкогольную продукцию, перераспределяемых по нормативам);

- исходить из того, что финансовое обеспечение содержания детей-сирот в семье опекуна и в приемных семьях, реализация мер по социальной поддержке реабилитированных лиц будут осуществляться за счет собственных средств бюджетов субъектов Российской Федерации, высвобождаемых в результате сокращения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение полиции.

В 2012–2014 гг. предполагается снижение доходов федерального бюджета с 20,7% ВВП в 2011 г. до 20,1% в 2012 г. с дальнейшим снижением к 2014 г. до 19,5% к ВВП. Такая динамика обусловлена снижением нефтегазовых доходов федерального бюджета с 10,2% к ВВП в 2011 г. до 8,5% к ВВП в 2014 г., при этом ненфтегазовые доходы

увеличиваются по сравнению с 2011 г. на 0,5% к ВВП и в 2014 г. достигают 11,0% к ВВП.

В 2012–2014 гг. увеличится объем расходов на обеспечение обороны, безопасности и правоохранительной деятельности. Рост расходов на эти цели обусловлен проведением с 2012 г. реформы денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, а также переводом с 1 января 2012 г. финансового обеспечения полиции на федеральный уровень.

Расходы в области социальной политики планируются со значительным ростом в 2012–2013 гг., в основном за счет мер по обеспечению сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Снижение объема расходов федерального бюджета на национальную экономику в 2012 и 2013 гг. обусловлено в основном сокращением отдельных направлений субсидирования экономики, завершением ряда федеральных целевых программ и объектов капитального строительства.

Снижение объема расходов на жилищно-коммунальное хозяйство обусловлено завершением отдельных мероприятий, в том числе обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем в 2013 г., ряда федеральных целевых программ, единовременностью субсидии государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Уменьшение бюджетных ассигнований федерального бюджета на образование в 2013 г. по сравнению с 2012 г. обусловлено завершением в 2013 г. реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования, а также передачей с 1 января 2012 г. в соответствии с законодательством о разграничении полномочий между различными уровнями власти, обеспечении деятельности образовательных учреждений среднего профессионального образования за счет средств субъектов Российской Федерации, высвобождаемых в связи с переводом финансового обеспечения полиции на федеральный уровень.

Уменьшение расходов федерального бюджета на здравоохранение в 2013 и 2014 гг. вызвано в основном тем, что в рамках проводимой реформы здравоохранения денежные выплаты врачам, участковым врачам-педиатрам, врачам общей (семейной) практики, медицинским сестрам, работающим с названными врачами в муниципальных учреж-

дениях, медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, а также врачам, фельдшерам и медсестрам по проведению мероприятий по дополнительной диспансеризации работающих граждан, диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, планируется осуществлять за счет средств обязательного медицинского страхования.

По другим функциональным направлениям расходов федерального бюджета основным фактором уменьшения их объема является завершение отдельных федеральных целевых программ и непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы при ограниченности вновь начинаемых программ.

Более подробно остановимся на «северных аспектах» федерального бюджета на предстоящий период.

В рамках **федеральной целевой программы «Жилище»** предусмотрены средства на приобретение жилья гражданами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в следующих объемах:

- 5 656,60 млн. руб. на 2012 г.;
- 2 849,00 млн. руб. на 2013 г.;
- 2 849,00 млн. руб. на 2014 г.

Если объемы средств, планируемых на 2012 и 2013 гг., соответствуют паспорту программы, то бюджетные ассигнования на 2014 г. существенно ниже объема средств, предусмотренных паспортом программы, и составляют всего 33% от программных.

Необходимо отметить, что в проекте федерального бюджета на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг. не предусмотрены средства на реализацию Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», вступающего в силу с 1 января 2012 г. При разработке и рассмотрении данного законопроекта предполагалось, что обязательства перед указанной категорией граждан будут выполнены в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг.

По состоянию на 1 января 2010 г. в первой очереди получателей жилищных субсидий в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выез-

жающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» состояло 539 чел. (343 семьи), выезжающих из населенных пунктов, с полярных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и закрывающихся в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации. Средства федерального бюджета на предоставление жилищных субсидий указанной категории граждан предусматривались Федеральным законом от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг.».

По состоянию на 1 января 2011 г. граждан, выезжающих из населенных пунктов, с полярных станций, находящихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и закрывающихся в соответствии с решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации, насчитывалось 635 чел. (347 семей).

Статьей 10 «Особенности установления отдельных расходных обязательств Российской Федерации и использования бюджетных ассигнований в сфере социального обеспечения населения» законопроекта закреплена норма о распределении бюджетных ассигнований по субъектам Российской Федерации для реализации Федерального закона от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ, утверждено распределение бюджетных ассигнований по субъектам Российской Федерации на осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также гражданами, выехавшими из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 г., в соответствии с Федеральной целевой программой «Жилище» на 2011–2015 гг., на 2012 г. согласно приложению 24 к проекту Федерального закона и согласно приложению 25 на плановый период 2013 и 2014 гг.

В рамках ФЦП «Жилище» в 2012–2014 гг. предусмотрены бюджетные ассигнования на мероприятия по переселению граждан, проживающих в городах Норильск и Дудинка, **в объеме 890,0 млн. руб.** ежегодно. При этом по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» на выполнение мероприятий по модернизации коммунальной инфраструктуры городов Норильск и Дудинка запланирована сумма 60,0 млн. руб., по разделу «Социальная политика» – 830,0 млн. руб.

Финансирование данных расходов проводится с 2011 г., при этом условиями предоставления бюджетных ассигнований из федерального бюджета являются:

- наличие утвержденной долгосрочной программы Красноярского края;
- наличие в бюджете Красноярского края бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по переселению граждан из городов Норильск и Дудинка;
- участие открытого акционерного общества «Горно-металлургическая компания "Норильский никель"» в реализации указанных мероприятий.

В законопроекте предусмотрены межбюджетные трансферты **на реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков** в 2012 г. в сумме 2 540,0 млн. руб., в 2013 г. – 3 826,4 млн. руб., в 2014 г. – 2 126,5 млн. руб., включая трансферты на содействие гражданам в приобретении (строительстве) жилья по новому месту жительства работникам, высвобожденным до 1 января 2005 г. при ликвидации расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях организаций угольной промышленности, в 2012 г. в сумме 832,0 млн. руб., в 2013 г. – 860,0 млн. руб., на 2014 г. ассигнования не предусмотрены.

Необходимо отметить, что в 2011 г. началась реализация мероприятий по переселению из Воркуты и Инты вдов шахтеров, которые стоят в очереди на переселение еще с советских времен.

Предусматривается реализация **Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 гг.»**. Объемы финансирования составляют в 2012–2014 гг. соответственно по годам – 3 943,96 млн. руб., 3 964,95 млн. руб. и 2 679,11 млн. руб.

По подразделу «Дорожное хозяйство» раздела «Национальная экономика» увеличены бюджетные ассигнования, что обусловлено необходимостью реконструкции в 2012–2014 гг. автомобильных дорог Южно-Курильск – Головинно (о. Кунашир) и Курильск – Рейдово (о. Итуруп), а также необходимостью формирования автодорожной сети в местах размещения рыбоводных заводов на указанных островах.

В проекте федерального бюджета предусмотрены средства на реализацию **Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до**

2013 г.» в 2012 г. в сумме 66 077,3 млн. руб., в 2013 г. – 42 943,4 млн. руб., в 2014 г. – 14 000,0 млн. руб.

В рамках данной программы предусмотрено строительство лабораторного корпуса Дальневосточного федерального университета в 2011–2012 гг. в сумме 1 020,0 млн. руб. ежегодно.

По подразделу «Транспорт» раздела «Национальная экономика» предусмотрено уменьшение бюджетных ассигнований, которое связано с завершением в 2011 г. мероприятий подпрограммы «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» указанной ФЦП и завершением в 2013 г. реализации Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.». При этом увеличиваются бюджетные ассигнования, направляемые на реализацию мероприятия «Реконструкция объектов федеральной собственности в аэропорту Петропавловск-Камчатский, Камчатский край» в 2012 г. на 5 000,0 млн. руб.

При рассмотрении проекта Федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2010 г.» было отмечено, что по данной программе начиная с 2005 г. из 9 инвестиционных объектов осуществлялось строительство только 4. Строительство мини-ТЭЦ «Манилы», «Тигиль», «Тиличики», «Оссора» прекращено. При этом ни одна из них не законсервирована, целесообразность дальнейшего строительства не определена.

При реализации данной ФЦП израсходованы средства федерального бюджета в сумме 73,6 млн. руб., направленные на разработку проектно-сметной документации и строительство линий электропередач, предназначенных для передачи электроэнергии от указанных мини-ТЭЦ. Кроме того, не обеспечены строительство взлетно-посадочной полосы и аэропорта Палана, восстановление сетей электроснабжения, реконструкция морского вокзала в г. Петропавловске-Камчатском, строительство мостового перехода через р. Камчатка.

Увеличение бюджетных ассигнований на реализацию Федеральной целевой программы «**Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)**» обусловлено реализацией мероприятий по развитию инфраструктуры морского транспорта в рамках освоения месторождений природных ископаемых Ямало-Ненецкого автономного округа, строительством второй нитки Нижне-Свирского гидроузла для увеличения пропускной способности Волго-Балтийского водного пути, на-

чалом строительства атомного ледокола в рамках развития судоходства по Северному морскому пути.

Уменьшение ассигнований на реализацию Федеральной целевой программы «**Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009–2015 гг.)**» по разделу «Транспорт» связано с завершением в 2011 г. ряда мероприятий по реконструкции и техническому перевооружению комплекса средств управления воздушным движением, радиотехнического обеспечения полетов и электросвязи аэропортов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

По подразделу «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» раздела «Образование» выделением дополнительных бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности объектов, находящихся в оперативном управлении Дальневосточного федерального университета на о. Русский, в рамках мероприятий саммита в ходе проведения форума АТЭС в 2012 г. в сумме 1 500,0 млн. руб., в 2013–2014 гг. – **1 000,0 млн. руб. ежегодно.**

В разделе «Межбюджетные отношения» предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2012 г. в сумме 9 781,6 млн. руб., из которых **1 455,0 млн. руб.** зарезервировано для предоставления субсидий субъектам Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в энергетике.

В соответствии со ст. 5.1 Закона Российской Федерации от 14.07.1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» бюджетам закрытых административно-территориальных образований (далее ЗАТО) предусмотрена компенсация из федерального бюджета дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом их безопасного функционирования, в **сумме 8 876,1 млн. руб.**, что соответствует уровню 2011 г. В 2013 и 2014 гг. распределение дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований осуществлено с учетом резерва в объеме 15% и 20% соответственно.

Также в законопроекте предусмотрены межбюджетные трансферты бюджетам закрытых административно-территориальных образований на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. на переселение граждан из закрытых административно-территориальных образований в **сумме 527,2 млн. руб. ежегодно** на уровне 2011 г.

В проекте федерального бюджета на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. по всем разделам предусмотрены отдельной строкой бюджетные ассигнования на обеспечение выполнения функций федеральными государственными учреждениями в 2012–2014 гг. на выплату компенсации расходов по оплате стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях, финансируемых из федерального бюджета (в соответствии с положениями Закона Российской Федерации от 19 февраля № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»).

Также проектом Федерального закона № 433091-5 «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.» предусмотрены бюджетные ассигнования на следующие виды расходов:

– субсидии на обеспечение доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении в 2012–2014 гг. **в сумме 2 500,0 млн. руб. ежегодно (100% к уровню 2011 г.);**

– субсидии федеральным казенным предприятиям, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в 2012–2014 гг. **в сумме 2 466,5 млн. руб. ежегодно (100,0% к уровню 2011 г.);**

– субсидии ФГУП «Гидрографическое предприятие» на навигационно-гидрографическое обеспечение судоходства на трассах Северного морского пути в 2012–2014 гг. **в сумме 490,8 млн. руб. ежегодно (100% к уровню 2011 г.);**

– субсидии аэропортам, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в 2012–2014 гг. **в сумме 179,5 млн. руб. ежегодно (100% к уровню 2011 г.);**

– межбюджетные трансферты на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского и Дальневосточного федеральных округов, на обеспечение доступности внутренних региональных и местных перевозок пассажиров воздушным транспортом в 2012–2014 гг. **в сумме 1 000,0 млн. руб. ежегодно;**

– межбюджетные трансферты бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на оплату стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в два года в соответствии с положениями

Закона Российской Федерации от 19 февраля № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» в 2013–2014 гг. **в сумме 1 400,0 млн. руб. ежегодно (140% к уровню 2011 г.);**

– субсидии ОАО «РЖД» на перевозки новых легковых автомобилей, произведенных на территории Российской Федерации, на железнодорожные станции, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа, и в обратном направлении в 2012 г. **в сумме 2 774,6 млн. руб. (100% к уровню 2011 г.);**

– субсидии на возмещение расходов ФГУП «Атомфлот» по содержанию объектов, связанных с использованием атомной энергии, в 2012–2014 гг. объем предусматриваемых средств составит **1 264,3 млн. руб. ежегодно (90,3% к 2011 г.)**. Средства указанных субсидий направляются на выполнение основных текущих задач ФГУП «Атомфлот» по обеспечению одномоментной готовности к выходу в море трех атомных ледоколов и нахождение еще двух ледоколов в режиме поддержания технически исправного состояния при обеспечении должного уровня ядерно-радиационной безопасности, вывоз эшелонов отработанного ядерного топлива, а также проведение работ по подготовке судов атомно-технологического обслуживания к утилизации. Снижение объема субсидии в 2012 г. в сравнении с 2011 г. обусловлено ростом доходов от эксплуатации атомного ледокольного флота в связи с увеличением грузооборота по трассам Северного морского пути;

– субсидии на покрытие части расходов, связанных с функционированием почтовых отделений, расположенных в районах Крайнего Севера, в 2012–2014 гг. составят **в сумме 146,0 млн. руб. ежегодно (109% к уровню 2011 г.)**. Незначительное увеличение бюджетных ассигнований связано с оплатой в 2011 г. поступивших исполнительных листов по решению Арбитражного суда г. Москвы;

– субсидии на финансирование государственной поддержки закупа семян для выращивания кормовых культур в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, включая производство продукции растениеводства на низкопродуктивных пашнях, **в 2012 г. составят в объеме 900,0 млн. руб. (в 2,25 раза больше уровня 2011 г.) и в 2013–2014 гг. – 400,0 млн. руб. ежегодно;**

– субсидии на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства в 2012 г. составят в объеме 300,0 млн. руб. (167% к уровню 2011 г.), в 2013–2014 гг. – в сумме 180,0 млн. руб. ежегодно (100% к уровню 2011 г.);

– субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации для поддержания экономического и социального развития коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в 2012–2014 гг. составят в сумме 240,0 млн. руб. ежегодно.

Необходимо отметить, что за последние годы со стороны государства достаточно много уделяется внимания вопросам развития северных и дальневосточных регионов.

Проблемой как для северных регионов, так и для других субъектов Российской Федерации остается то, что за последние годы не произошло существенных сдвигов в сокращении различий в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, основных душевых показателях доходов населения, объемах инвестиций в основной капитал, а также показателях безработицы. По-прежнему имеют место значительные межрегиональные различия в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Для социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и снижения их дифференциации необходимо повысить роль межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный инвестиционный характер и направляемых на формирование структурных сдвигов в региональной экономике и повышение их налогового потенциала.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

А. С. Ревайкин

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

asr@sampo.ru

Рассмотрим вначале доходную часть консолидированного бюджета Республики Карелия (табл. 1).

Таблица 1

*Доходы консолидированного бюджета Республики Карелия
(числ. – млн. руб., знам. – доля в % от общих доходов)*

	2007 г.	2009 г.	2010 г.
Доходы всего	<u>13860</u> 100	<u>25759,6</u> 100	<u>31850,9</u> 100
В том числе:			
собственные доходы	<u>8997</u> 64,9	<u>16893,3</u> 66	<u>22026,2</u> 69
межбюджетные трансферты	<u>4863</u> 35,1	<u>8866,3</u> 34	<u>9824,7</u> 31

Доходы в 2010 г. по сравнению с предкризисным годом увеличились в 2,3 раза, в том числе собственные доходы – в 2,4 раза, межбюджетные трансферты – в 2 раза. Доли собственных доходов увеличились, а межбюджетных трансфертов уменьшились.

Рассмотрим структуру межбюджетных трансфертов (табл. 2).

Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в 2009 г. уменьшились, а в 2010 г. заметно увеличились, доля их в кризисные годы уменьшилась. Наблюдается другая динамика дотаций бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. В 2009 г. эти дотации и их доля в формировании доходной части бюджета резко увеличились. Субсидии, субвенции увеличились, а их доля уменьшилась. Значительно увеличились объемы и доля иных межбюджетных трансфертов.

Таблица 2

Структура межбюджетных трансфертов в консолидированном бюджете Республики Карелия, % от общих доходов

	2007 г.	2009 г.	2010 г.
Межбюджетные трансферты	4863	8866,2	9824,7
В том числе:	35,1	34	31
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	1269	1132,5	2213,8
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	9,2	4	7
субсидии	278	2389	592,6
субвенции	2	9	2
иные межбюджетные трансферты	1153	1811,8	1342,4
	8,3	7	4
	2147	2407,4	3549,2
	15,5	9	11
	16	1065	1570,5
	0,1	5	7

Субсидии предоставляются субъектам РФ для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ и по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного управления по вопросам местного значения. Субвенции предоставляются бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий РФ.

Рассмотрим структуру собственных доходов (табл. 3).

При увеличении в кризисные годы налоговых доходов их доля в общих доходах заметно уменьшилась. В предкризисный и кризисные годы при увеличении региональных и местных налогов их доля уменьшилась. Региональные и муниципальные налоги играют незначительную роль в формировании общих доходов консолидированного бюджета. Неналоговые доходы значительно возросли, их доля существенно увеличилась. Они в кризисные годы играли значительную роль в формировании общих доходов.

Таблица 3

*Структура собственных доходов консолидированного бюджета
Республики Карелия (числ. – млн. руб., знам.- доля в % от общих доходов)*

	2007 г.	2009 г.	2010 г.
Собственные доходы	<u>8997</u>	<u>6893,3</u>	<u>22026,2</u>
	64,9	66	69
В том числе	<u>12083</u>	<u>12978</u>	<u>18517,2</u>
налоговые доходы	<u>87,2</u>	<u>50,4</u>	<u>58,1</u>
Из них региональные и муниципальные налоги	<u>1583</u>	<u>2578</u>	<u>2546,2</u>
	11,4	10	8
Неналоговые	<u>1777</u>	<u>12781,6</u>	<u>13333,7</u>
доходы	12,8	49,6	41,9

Консолидированный бюджет Республики Карелия в течение всех рассматриваемых лет был дефицитным, особенно в 2009 г. (табл. 4).

Таблица 4

*Дефицит консолидированного бюджета Республики Карелия
(числ. – сумма в млн. руб., знам. – в %)*

2007 г.	2009 г.	2010 г.
<u>972</u>	<u>3402,5</u>	<u>488,7</u>
5,6	20,1	2,2

Дефицит консолидированного бюджета Республики Карелия был очень значительным в 2009 г. Государственный долг Республики Карелия составил в 2007 г. 3174 млн. руб., в 2009 г. – 6076 млн. руб., в 2010 г. – 8472,2 млн. руб.

Консолидированный бюджет включает бюджет республики и бюджеты муниципальных образований.

Бюджет республики и бюджет РФ перечислили межбюджетные трансферты муниципальным районам и городским округам в виде дотаций, субсидий и субвенций. В доходную часть бюджета республики поступило безвозмездных поступлений из федерального бюджета 4862 млн. руб., а перечислено муниципальным образованиям 5353 млн. руб., т. е. на 491 млн. руб. больше.

Рассмотрим консолидированные бюджеты муниципальных образований, которые включают бюджеты городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений (табл. 5).

Таблица 5

Доходы консолидированных бюджетов муниципальных образований, их структура (числ. – млн. руб., знам. – доля в % от общих доходов)

	2007 г.	2009 г.	2010 г.
Доходы всего	<u>9794</u> 100	<u>12191,3</u> 100	<u>14271,8</u> 100
В том числе:	<u>4441</u>	<u>5641,3</u>	<u>6856,8</u>
собственные доходы	45,3	46,3	48
межбюджетные трансферты	<u>5353</u> 54,7	<u>6550</u> 53,7	<u>7415</u> 52

Доходы, в том числе собственные доходы, в кризисные годы по сравнению с предкризисным годом увеличились, доля собственных доходов тоже увеличилась. Межбюджетные трансферты по сумме увеличились, а доля уменьшилась. В 2010 г. по сравнению с 2007 г. общие доходы увеличились в 1,46 раза, собственные доходы – в 1,54 раза, межбюджетные трансферты – в 1,38 раза.

Рассмотрим структуру собственных доходов муниципальных образований Республики Карелия (табл. 6).

Таблица 6

Структура собственных доходов муниципальных образований Республики Карелия (числ. – млн. руб., знам. – доля собственных доходов в %)

	2007 г.	2009 г.	2010 г.
Собственные доходы	<u>4441</u> 100	<u>5489,8</u> 100	<u>6714,8</u> 100
В том числе	<u>2810</u>	<u>3574,6</u>	<u>3895</u>
налоговые доходы	63,3	65,1	58
Из них:	<u>2261</u>	<u>2926,3</u>	<u>3088,4</u>
налог на доходы физических лиц	50,9	53,3	46
единый налог на вмененный доход	<u>328</u> 7,4	<u>385,4</u> 7	<u>419,6</u> 6,2
единый сельскохозяйственный налог	<u>3</u> 0,7	<u>6</u> 0,1	<u>4,1</u> 0,06

Продолжение табл. 6

	<u>16</u>	<u>40,7</u>	<u>40,2</u>
налог на имущество физических лиц	0,4	0,7	0,6
	<u>137</u>	<u>140,5</u>	<u>140,7</u>
земельный налог	3,1	2,6	2,1
	<u>65</u>	<u>75,2</u>	<u>201,6</u>
государственная пошлина	1,5	1,4	3
	<u>1631</u>	<u>1915,6</u>	<u>2819,8</u>
Неналоговые доходы	36,7	34,9	42

В кризисные годы налоговые доходы и все их виды увеличились. Налоговые доходы в 2010 г. по сравнению с 2007 г. увеличились в 1,4 раза, их доля в 2009 г. увеличилась, а в 2010 г. уменьшилась. Бюджетообразующим доходом в предкризисный и в кризисные годы явился налог на доходы физических лиц. На его долю в 2007 г. приходилось 50,9%, в 2009 г. – 53,3%, в 2010 г. – 46%. Доля всех остальных налогов составила в 2007 г. 12,4%, в 2009 г. – 11,8%, в 2010 г. – 12%. Неналоговые доходы в 2010 г. по сравнению с 2007 г. увеличились в 1,7 раза, т. е. больше, чем налоговые доходы.

Рассмотрим структуру межбюджетных трансфертов консолидированных бюджетов муниципальных образований (табл. 7).

Таблица 7

Структура межбюджетных трансфертов муниципальных образований Республики Карелия (числ. – млн. руб., знам. – доля в % от общих доходов)

	2007 г.	2009 г.	2010 г.
Межбюджетные трансферты, всего	<u>5353</u> 54,7	<u>6550</u> 53,7	<u>7415</u> 52
В том числе:	<u>954</u>	<u>1110,8</u>	<u>1193,1</u>
дотации	9,6	9,1	8,4
субсидии	<u>1320</u> 13,4	<u>1480,7</u> 12,1	<u>2314,1</u> 16,2
субвенции	<u>3071</u> 31,2	<u>3782,7</u> 31	<u>3726,8</u> 26,1
иные межбюджетные трансферты	<u>8</u> 0,5	<u>175,8</u> 1,5	<u>181</u> 1,3

При увеличении в кризисные годы межбюджетных трансфертов их доля в общих доходах уменьшилась. Произошли изменения и в структуре межбюджетных трансфертов, их роли в формировании общих доходов муниципальных образований. При увеличении дотаций их доля уменьшилась, особенно в 2010 г. Субсидии предоставляются республикой местным образованиям для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Таких вопросов в 2007 г. было 21, а в 2009 г. – 31. Субсидии особенно увеличились в 2010 г. и составили более 16% общих доходов муниципальных образований. В структуре межбюджетных трансфертов значительна доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения органами местного самоуправления отдельных полномочий РФ и республики, в форме субвенций. Формирование межбюджетных отношений органов государственной власти Республики Карелия с органами местного самоуправления осуществлялось в соответствии с Законом Республики Карелия «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия».

В 2007 и 2009 гг. консолидированный бюджет муниципальных образований был дефицитным, а в 2010 г. – профицитным. Муниципальный долг в 2007 г. составил 323 млн. руб., в 2009 г. – 510,1 млн. руб. и в 2010 г. – 1441,3 млн. руб.

Анализ консолидированных бюджетов Республики Карелия и муниципальных образований позволяет определить проблемы в области межбюджетных отношений. В Бюджетном послании Президента РФ на 2011–2013 гг. определена политика в сфере межбюджетных отношений следующим образом: «В сфере межбюджетных отношений необходимо обеспечить расширение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, возможностей их влияния на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов». Для этого необходимо повышение уровня финансового обеспечения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за счет собственных доходов. В настоящее время, как показал анализ консолидированных бюджетов Республики Карелия и ее муниципальных образований, региональные и местные налоги занимают незначительное место в формировании общих доходов. Почти все муниципалитеты, особенно сельские поселения, не в состоянии сформировать сбалансированные бюджеты, не прибегая к финансовой помощи регионов. В результате муниципальные образо-

вания не могут обеспечить закрепленные за ними полномочия. Для расширения финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципалитетов необходимо существенно повысить налогооблагаемую базу за счет повышения нормативов федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований. Большие надежды возлагаются на федеральный закон о недвижимости. Необходимо повысить эффективность стимулирования субъектов РФ и муниципалитетов в этом вопросе. Для этого следует разработать критерии эффективности расходов бюджетов. Нуждаются в «ревизии» такие формы межбюджетных трансфертов, как субвенции и субсидии. Мы согласны с алгоритмом формирования и использования субсидий в финансовых взаимоотношениях федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ, изложенным в статье О. В. Морозова в журнале «Финансы» (2011. № 4). Речь идет о необходимости определения условий и критериях предоставления субсидий, об ответственности за результаты использования их и достижение поставленных целей.

Для объективной оценки объема, качества и создания условий для равенства граждан в удовлетворении государственными (муниципальными) услугами необходимо разработать дифференцированные стандарты и нормативы оказания государственных (муниципальных) услуг, а бюджетные затраты привязать к объему и качеству предоставляемых государственных (муниципальных) услуг.

Список литературы

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации на 2011–2013 гг.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф/news/8192>
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2007.
3. Материалы Министерства финансов Республики Карелия.
4. Отчет Министерства финансов Республики Карелия о результатах работы в 2007 г. Петрозаводск, 2008.
5. Отчет Министерства финансов Республики Карелия о результатах работы в 2009 г. Петрозаводск, 2010.
6. Морозов О. В. Субсидии как инструмент межбюджетных отношений // Финансы. 2011. № 4.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ НАПОЛНЕНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Т. В. Саркитова, А. А. Животнев, Н. М. Смирнов

*Комитет по вопросам бюджета, финансовой и налоговой политики
Московской областной думы, г. Москва*

fin3@duma.mosreg.ru

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил за органами местного самоуправления большой объем полномочий по решению вопросов местного значения. При этом актуальными остаются вопросы об обеспечении закрепленных полномочий финансовыми ресурсами, о соответствии доходов местных бюджетов расходам муниципальных образований. Основой для решения указанных задач является законодательство Российской Федерации.

В результате реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Московской области было образовано 381 муниципальное образование. В состав области входят 38 городских округов, 36 муниципальных районов, а также 307 городских и сельских поселений. Межселенных территорий в Московской области нет.

Финансовые возможности муниципальных образований Московской области по наполнению местных бюджетов значительно дифференцированы в силу сложившейся структуры экономики муниципальных образований, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и других факторов.

Одним из показателей, объективно отражающим способность бюджетов всех уровней финансировать закрепленные за ними расходные обязательства, связанные с предоставлением бюджетных услуг надлежащих объема и качества, является бюджетная обеспеченность. Индекс бюджетной обеспеченности городских округов, муниципальных районов и поселений Московской области, используемый при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности указанным муниципальным образованиям на 2012 г., составляет от 0,22 до 2,02 по муниципальным районам, от 0,18 до 2,11 по городским округам. По поселениям разброс по данному показателю наибольший и со-

ставляет от 0,06 до 10,76, бюджетная обеспеченность 10% наиболее «богатых» поселений превышает обеспеченность 10% наиболее «бедных» в 27 раз.

При существующей резкой дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований Московской области исполнение расходных обязательств муниципалитетами напрямую зависит от форм и размеров межбюджетных трансфертов из регионального бюджета.

Общие принципы построения доходов каждого уровня государственного и муниципального управления продиктованы объективными экономическими, политико-правовыми условиями и должны одинаково соблюдаться государством. Система доходов должна обеспечивать условия, при которых деятельность органов управления всех уровней является результативной и выражается в оказании государственных и муниципальных услуг равных сопоставимых объемов. Это возможно, если величина доходов бюджетов соответствует их расходным обязательствам и доходы поступают в бюджет регулярно.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации в качестве одной из форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Указанные дотации образуют соответствующие региональные фонды финансовой поддержки – поселений и муниципальных районов (городских округов).

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации.

При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации по согласованию с представительными органами муниципальных образований дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц.

Средства, полученные муниципальными образованиями по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации на выравнивание бюджетной

обеспеченности муниципальных образований (части расчетной дотации), не подлежат изъятию в бюджет субъекта Российской Федерации и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам.

В бюджетах субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа на 2010–2011 гг. используются в различных вариантах все вышеуказанные механизмы межбюджетного регулирования: установление единых нормативов отчислений от налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством в бюджеты субъектов Российской Федерации, и (или) дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, а также и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В бюджете Московской области используются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц.

В силу выявленной значительной дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований Московской области применение механизма единых нормативов отчислений от доходных источников областного бюджета ведет к увеличению диспропорций в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований и к дальнейшему росту дифференциации муниципальных образований по финансовым возможностям исполнения их расходных обязательств. Поэтому в Московской области установлены единые нормативы отчислений только от единого сельскохозяйственного налога, которые, при общей сумме поступлений в областной бюджет в 2010 г. около 27 млн. руб., служат для стимулирования работы местных властей по увеличению налоговой базы.

Необходимо отметить, что межбюджетные трансферты в форме дотаций, субвенций, субсидий как способы наделения финансовыми ресурсами бюджетов муниципальных образований несовершенны, так как такая практика получения бюджетных средств способствует не развитию хозяйственной инициативы местных администраций, а созданию иждивенческих настроений. Наиболее совершенным является такой метод бюджетного регулирования (выравнивания доходов и расходов) бюджетов, как процентное отчисление от доходных источников бюджетов вышестоящего уровня, поскольку он основан на материаль-

ной заинтересованности органов местного самоуправления и способствует развитию активности и инициативы на местах.

Учитывая изложенное, а также предложения, высказанные председателями советов депутатов муниципальных образований на проводимых Московской областной думой на регулярной основе обсуждениях информации об актуальных вопросах деятельности советов депутатов и о нормативно-правовом обеспечении социально-экономического развития муниципальных образований, наиболее актуальным представляется вопрос о внесении изменений в федеральное законодательство, предусматривающих возможность использования дополнительных нормативов отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от других налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим указанную возможность на примере транспортного налога. Поступления транспортного налога в бюджет Московской области в разрезе муниципальных образований носят стабильный и динамичный характер. Динамика поступлений в основном положительная. Суммарная величина транспортного налога в 2010 г. по сравнению с 2009 г. увеличилась на 38%. Тенденция к увеличению поступлений сохранилась и в 2011 г., в котором плановые бюджетные назначения по транспортному налогу составляют около 5,2 млрд. руб.

Для реализации задачи «расщепления» транспортного налога необходимо внести изменения в ст. 58, 137 и 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Указанные изменения должны предусматривать наличие возможности и обязанности субъектов Российской Федерации устанавливать помимо отчислений от налога на доходы физических лиц дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от транспортного налога.

Передача в местные бюджеты средств транспортного налога по дополнительным нормативам увеличит заинтересованность органов местного самоуправления муниципальных образований в осуществлении мероприятий по росту их поступлений в бюджет, расширит возможности муниципалитетов по мобилизации дополнительных доходов.

Одним из существенных источников доходов бюджетов муниципальных образований является земельный налог. По итогам 2010 г. доля средств земельного налога в собственных доходах бюджетов муниципальных образований Московской области составила более 12%.

Существенным юридическим фактом при администрировании земельного налога по налогоплательщикам – физическим лицам является регистрация соответствующих прав на земельный участок. В настоящее время только часть земельных участков полностью оформлена и внесена в кадастр зарегистрированных прав на недвижимое имущество. И это лишь одна из причин, по которой местные бюджеты недополучают земельный налог.

Информацию о налогоплательщиках, объектах налогообложения и зарегистрированных правах на эти объекты в налоговые органы представляют государственные органы, осуществляющие кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество, в том числе на земельные участки, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». С вступлением в силу 31 января 1998 г. указанного Федерального закона введена единая процедура регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним вне зависимости от вида недвижимости и субъекта Российской Федерации, на территории которого она находится. Обязательной государственной регистрации подлежат права на недвижимое имущество, правоустанавливающие документы на которое оформлены после введения в действие указанного Федерального закона. При этом права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ, признаются юридически действительными при отсутствии введенной Федеральным законом их государственной регистрации. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей.

Обязательная регистрация прав по таким объектам недвижимости требуется при государственной регистрации возникших после введения в действие Федерального закона № 122-ФЗ перехода данного права, его ограничения (обременения) или совершенной после введения в действие Федерального закона сделки с объектом недвижимого имущества.

Тем самым законодатель предусмотрел эволюционный путь индивидуализации указанных объектов недвижимости, используя их естественный оборот. В этом случае регистрация прав по максимальному

количеству объектов недвижимости может растянуться на продолжительное время.

Считаем целесообразным для более полной индивидуализации объектов недвижимости, права на которые возникли до момента вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ, внести изменения в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Считаем целесообразным предоставить органам местного самоуправления право инициировать государственную регистрацию прав по данным объектам. В этом случае заявление о проведении государственной регистрации права и пакет необходимых документов направляются главой муниципального образования через шесть месяцев с даты принятия представительным органом муниципального образования решения о подготовке указанного заявления и информирования правообладателя о принятом решении. Отменяется взимание государственной пошлины за регистрацию прав по указанным

объектам недвижимости. Уплата государственной пошлины устанавливается за выдачу свидетельства о государственной регистрации прав в случае их регистрации по инициативе органов местного самоуправления. Указанные средства государственной пошлины предлагается направлять в местные бюджеты.

Еще одним источником пополнения доходной части местных бюджетов являются административные штрафы.

В бюджетно-финансовой практике Московской области особую роль в качестве доходного источника в последнее время стали играть штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения. В настоящее время активно развивается система фиксации нарушений правил дорожного движения с помощью автоматических средств (видеокамер). Оснащение указанными средствами осуществляется на основании Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.», в том числе за счет софинансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации. Так, финансирование мероприятий по созданию автоматизированной системы видеофиксации правонарушений в сфере дорожного движения на территории Московской области долгосрочной целевой программы «Обеспечение безопасности дорожного движения на территории Московской области в 2009–2011 гг.» осуществляется в объе-

ме 655 млн. руб. за счет средств бюджета Московской области и включает расходы по оборудованию мест установки, приобретению стационарных комплексов видеофиксации, подключению к электросетям, организации и обслуживанию каналов передачи данных и т. п.

На территории Московской области действуют 72 стационарных комплекса видеофиксации, действующих в автоматическом режиме, а также 26 мобильных комплексов.

Введение системы автоматической видеофиксации нарушений положительно повлияло на динамику поступлений в доходную часть консолидированного бюджета Московской области по статье «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» (табл. 1).

Таблица 1

Динамика поступлений средств от административных штрафов на территории Московской области, включая штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения

Год	Доходы консолидированного бюджета		
	по статье «Штрафы, санкции, возмещение ущерба», млн. руб.	по статье «Штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения»	
		млн. руб.	%
2006	750	3,1	0,4
2007	1 136,4	39,1	3,4
2008	1 428,2	243,9	17,1
2009	1 790,3	479,1	26,7
2010	2 275,6	910,2	40,0
2011 (за 8 месяцев)	1 946,7	1 057,3	54,3

Кроме роста общих поступлений значительно увеличилась доля штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения в общей сумме поступающих доходов от административных штрафов, что вызвано развитием системы видеофиксации и распространённостью указанных правонарушений.

По данному доходному источнику по состоянию на 01.09.2011 г. в составе консолидированного бюджета Московской области 84%

средств (1 638 млн. руб.) поступило в местные бюджеты муниципальных образований Московской области, в областной бюджет – 15,8% средств (309,4 млн. руб.).

Выборочный анализ исполнения бюджетов некоторых субъектов, входящих в состав Центрального федерального округа, по указанным доходным источникам представлен в таблице 2.

Таблица 2

Поступления средств от административных штрафов за 2010 г. по некоторым субъектам Центрального федерального округа, включая штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения

Субъект ЦФО	Доходы консолидированного бюджета		
	по статье «Штрафы, санкции, возмещение ущерба», млн. руб.	по статье «Штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения»	
		млн. руб.	%
Калужская область	184,9	47,6	25,7
Тверская область	186,1	81,0	43,5
Ярославская область	355,8	70,9	19,9
Ивановская область	294,4	55,4	18,8
Брянская область	134,4	59,5	44,3
Белгородская область	186,8	71,3	38,2

Вместе с тем в Московской области возникли значительные затруднения в связи с неравномерностью поступлений по данному доходному источнику.

Практика применения средств автоматической видеофиксации показала целесообразность создания региональных центров обработки поступающей информации, где (в соответствии с федеральным законодательством) и происходит рассмотрение материалов по делам об административных правонарушениях. В Московской области такой центр расположен на территории городского округа Звенигород, в бюджет которого за восемь месяцев 2011 г. поступило по указанному доходному источнику 644 млн. руб. – 61% от общей суммы указанных штрафов, зачисленной за тот же период в консолидированный бюджет Московской области.

Московской областной думой была разработана законодательная инициатива по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской

Федерации, направленная на изменение порядка зачисления административных штрафов за правонарушения в сфере дорожного движения в случае их фиксации специальными техническими средствами фото- и видеозаписи, работающими в автоматическом режиме, а именно зачисление их в полном объеме в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Законопроект не был внесен в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации в связи с тем, что его рассмотрение шло в одно время с проектом Федерального закона «О полиции», устанавливавшим передачу на федеральный уровень полномочий по финансированию полиции, а также части доходов, ранее зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, которые администрируются полицией общественной безопасности, в том числе административных штрафов.

Вместе с тем основная концепция законодательной инициативы Московской области получила фактическое отражение в проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.», которым планируется установление норматива распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по статье «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения» с зачислением 100% суммы в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Это позволит повысить заинтересованность субъектов Российской Федерации в активном внедрении систем видеофиксации нарушений на своих территориях. Вместе с тем такие изменения в законодательстве приведут к образованию выпадающих доходов местных бюджетов, в которые в настоящее время поступают указанные штрафы. Так, по Московской области исключение доходов от указанных штрафов приведет к снижению доли местных бюджетов в консолидированном бюджете Московской области по данному виду доходов с 84 до 30%, или 581 млн. руб., вместо 1,6 млрд. руб., т. е. почти в 3 раза.

Поскольку данный вид неналоговых доходов не учитывается при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, для данных выпадающих доходов местных бюджетов не будет предусмотрена их компенсация в областном бюджете в обязательном порядке. В связи с этим считаем целесообразным продолжить изучение вопроса о создании механизма компенсации при снижении доходной базы ме-

стных бюджетов в форме разработки законодательной инициативы о внесении изменений в федеральное законодательство в части предоставления права субъектам Российской Федерации на осуществление передачи в местные бюджеты отчислений от неналоговых доходов (административных штрафов) по дифференцированным нормативам с учетом социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

При этом для минимизации потерь от неравномерных поступлений платежей, связанных с централизацией рассмотрения дел об административных правонарушениях в едином государственном органе (например, региональном центре видеофиксации), целесообразно дополнительно учитывать при расчете указанных нормативов поступления денежных средств с территорий не по месту нахождения органа, принимающего решение о наложении штрафа, а по месту совершения правонарушения (например, по месту нахождения стационарного комплекса автоматической видеофиксации).

Кроме того, при расчете и установлении нормативов считаем возможной разработку механизма учета уровня инновационно-инвестиционной активности муниципальных образований, а также соблюдения муниципалитетами требований бюджетного законодательства, качества управления муниципальным долгом и эффективности расходования бюджетных средств.

Данный подход будет способствовать повышению заинтересованности органов местного самоуправления в работе по мобилизации поступлений в бюджеты всех уровней, повышению результативности использования средств бюджета, гибкости межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации, а также позволит в дальнейшем снизить нагрузку на региональные бюджеты в части оказания финансовой помощи местным бюджетам.

Из анализа бюджетно-налогового законодательства Российской Федерации можно сделать вывод о том, что в целом правовые отношения по данной тематике установлены соответствующими нормативными правовыми актами, хотя в некоторых случаях имеют место правовые пробелы, недочеты и установление неэффективных норм. Считаем, что доработка федерального законодательства должна вестись комплексно, на плановой основе и при системном подходе, с учетом интересов всех участников бюджетно-налоговых отношений.

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 бюджете¹. 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, отсюда вытекают неувязки между планированием программных и непрограммных расходов и, 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. Именно отсутствие этой методологии и приводит к отсутствию мотивации региональных и муниципальных органов власти к повышению эффективности бюджетных расходов, сохранению условий и стимулов для необоснованного увеличения бюджетных расходов и, как

¹ 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.

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-экономической 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 стабильных 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.

В случае нестабильных внутренних и стабильных внешних социально-экономических условий 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.

В случае нестабильных внутренних и нестабильных внешних социально-экономических условий 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 финансового 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. Именно в рамках этого направления должна осуществляться реализация Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ.

Под государственным финансовым менеджментом мы понимаем систему разработки рекомендаций по принятию решений в сфере государственной финансовой политики, образованную финансовой сис-

темой государства, методологией и инструментарием финансового менеджмента, или использование методологии финансового менеджмента с учетом ограничений финансового права для разработки рекомендаций по принятию решений в сфере государственной финансовой политики.

Задачей государственного финансового менеджмента является обеспечение оптимальных результатов финансовой политики государства с учетом ограничений обеспечения уровней экономического и социального развития страны и финансового суверенитета страны. Оптимизация должна проводиться по критерию обеспечения заданного целевого уровня страны в мировой финансовой системе. В настоящее время используется шкала рейтингов стран G8, основанная на трех блоках показателей: первый блок – темпы роста ВВП, инвестиции (в % к ВВП), уровень безработицы, ВВП на душу населения по паритету покупательной способности валют; второй блок – инфляция, сальдо консолидированного государственного бюджета, государственный долг к ВВП в % (внутренний и внешний госдолг, включая долги регионов), сальдо текущего счета платежного баланса (рассчитывается как результат сальдо торгового баланса, балансов услуг, оплаты труда, инвестиционных доходов и текущих трансфертов), коэффициент относительного роста государственного долга, рассчитываемый как отношение показателя государственного долга к ВВП в % анализируемого года к аналогичному показателю за предыдущий год. Коэффициент характеризует соотношение темпов роста госдолга и темпов роста ВВП. Таким образом, второй блок – инфляция и сбалансированность государственных финансов и текущего счета платежного баланса. Третий блок показателей – состояние и уровень развития банковского сектора: доля «плохих» кредитов в совокупном кредитном портфеле банковского сектора, достаточность капитала банковского сектора, рентабельность активов банковского сектора, рентабельность капитала банковского сектора, отношение банковских активов к ВВП.

Основа и суть государственного финансового менеджмента – управление финансами, однако выделение государственного финансового менеджмента в самостоятельную область необходимо в силу существенных различий в целях и задачах, стратегии и тактике, способах достижения цели и масштабах финансовой политики государства и хозяйствующих субъектов – корпораций, организаций. Отличие от финансового менеджмента заключается в расширении возможностей

управления финансами на государственный и международный уровни и, соответственно, в существенном расширении методов управления, например, в использовании государственного регулирования, правового регулирования, налогового регулирования. Принципы государственного финансового менеджмента, по сути, определены в «Докладе о результатах и основных направлениях деятельности на 2011–2013 гг.», подготовленном Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, Федеральной службой страхового надзора в 2010 г. [2, таблица 1], однако они должны быть дополнены принципом обеспечения рисков финансовыми резервами.

Государственный финансовый менеджмент отличают также возможности контроля и мониторинга качества управления финансовыми потоками [3, 4], причем унифицированные показатели, по которым осуществляется мониторинг, и унифицированная статистическая отчетность дают более широкие возможности корректировки управления финансовыми потоками, возможности перераспределения рисков, чем в случае управления финансовыми потоками корпорации или организации.

Методология управления финансами заложена в методологии финансового менеджмента, которая, в свою очередь, активно использует прикладные математические методы, такие как прогнозирование и эконометрическое моделирование (рис.). Проблема определения и описания взаимосвязей, как, например, отсутствие общей методологии определения взаимосвязи между стратегическим планированием и бюджетным планированием, может быть решена только комплексными методами финансового менеджмента, экономической теории и эконометрики, суть которой – измерения в экономике и, добавим, в финансах, поскольку финансы – количественное отражение экономических взаимосвязей. Кроме этого, выделение государственного финансового менеджмента с необходимостью приводит к существенному расширению спектра математических методов, используемых в финансовом менеджменте. Так, например, при решении задачи обеспечения сбалансированности финансовых интересов государства и крупных корпораций в условиях нестабильной экономики невозможно обойтись без теории игр. При разработке рекомендаций по принятию решений на государственном уровне, при построении прогнозов не-

возможно обойтись без эконометрических моделей, использующих выборки больших объемов, и современных статистических методов исследования.

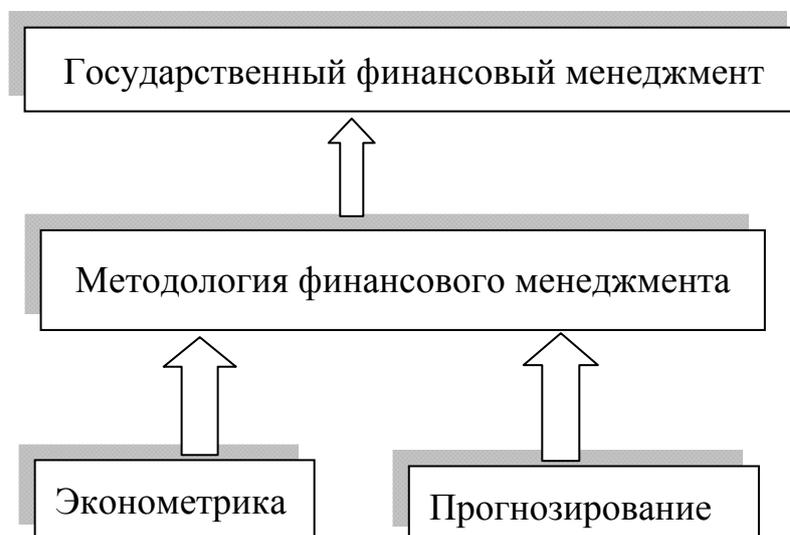


Рис.

В государственном финансовом менеджменте естественным образом выделяются сферы:

- международные финансовые отношения;
- бюджетная политика, включающая федеративные финансовые отношения с регионами, муниципалитетами;
- налоговая политика;
- государственный долг;
- налоговые отношения;
- финансовое регулирование, структура органов управления финансовыми потоками.

Для каждой из этих сфер необходима разработка системы качественных и количественных критериев и показателей эффективности, уточняющая и дополняющая рейтинговую систему G8 по своей сфере.

Имеется еще одно, очень важное отличие государственного финансового менеджмента от финансового менеджмента – наличие теневой экономики, измерению которой посвящены работы академика А. Г. Гранберга и его школы, поскольку одна из задач государственного финансового менеджмента – минимизация объема теневой экономики. По официальным оценкам, основанным на расчетах служб госу-

дарственной статистики, объем теневой экономики в развитых странах составляет 10–12% ВВП, в развивающихся странах доходит до 40–45%, а в странах с переходной экономикой составляет 22–25% ВВП [5]. По последним данным Университета Иоганна Кеплера (Австрия, Линц), объем теневой экономики в Европе превышает 2 трлн. евро [6]. В США намечается тенденция снижения объема теневого сектора экономики. Поскольку в последнее время эксперты и аналитики отмечают как негативные, так и позитивные эффекты теневой экономики, эта сфера открывает очень широкие возможности государственному финансовому менеджменту.

Министерством финансов Российской Федерации был представлен «Отчет о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (на 01.07.2011 г.), в котором использовались показатели по группам: для среднесрочного финансового планирования – регулирование и внедрение процедур среднесрочного финансового планирования, доля бюджетных ассигнований, представленных в программном виде, доля бюджетных ассигнований на предоставление государственных услуг, оказываемых юридическим и физическим лицам, доля суммы положительных изменений в сводную бюджетную роспись, связанных с экономией по использованию бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг и принятием федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период.

Для исполнения бюджета в части расходов (своевременность и полнота исполнения бюджетных обязательств) это полнота и своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств, отклонение от кассового плана по расходам федерального бюджета (за исключением межбюджетных трансфертов, субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам), отклонение от кассового плана по межбюджетным трансфертам, субсидиям юридическим лицам, а также бюджетным инвестициям на увеличение уставных капиталов юридических лиц, эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками, несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства, качество порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подве-

домственных ГРБС участников бюджетного процесса, доля бюджетных правонарушений (за исключением ненадлежащего ведения бюджетного учета, составления и представления бюджетной отчетности).

Для исполнения бюджета по доходам это отклонение от плана формирования доходов, эффективность управления дебиторской задолженностью по расчетам с дебиторами по доходам, доля невыясненных поступлений, зачисленных в федеральный бюджет, уточняемых ГАДБ, и возвратов (возмещений) из федерального бюджета излишне уплаченных (взысканных) сумм, наличие системы электронного документооборота с органами Федерального казначейства.

Для учета и отчетности это наличие единой системы свода и сбора бюджетной отчетности, применение получателями средств федерального бюджета программных комплексов по автоматизации бюджетного учета, представление в составе годовой бюджетной отчетности сведений по повышению эффективности расходования бюджетных средств, соответствие показателей, приведенных в сведениях о результатах деятельности, показателям, указанным в обоснованиях бюджетных ассигнований.

В области контроля и аудита это динамика нарушений, выявленных в ходе внешних контрольных мероприятий, доля недостатков и хищений денежных средств и материальных ценностей.

Статистическая обработка данных, приведенных в «Отчете о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (на 01.07.2011 г.) [2], показывает, что методика расчета использованных показателей и сбора используемых для расчета данных требует совершенствования, что также является одной из приоритетных задач государственного финансового менеджмента.

В заключение отметим, что расширение сферы финансового менеджмента происходит не только на уровень государств, но и на межстрановой уровень, примером этого являются решения, принимаемые для преодоления финансовых кризисов: создание международных валютно-кредитных и финансовых организаций, рейтинговых систем и др.

Список литературы

1. *Бусарова А. В.* Аналитическое распределение бюджетных ассигнований по проектам государственных программ Российской Фе-

дерации: [Электронный ресурс] // 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. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

2. Отчет о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

3. Приказ Минфина России от 13.04.2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» с учетом изменений и дополнений, внесенных приказом Минфина России от 29.12.2010 г. № 192н «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации».

4. Пояснительная записка Министерства финансов Российской Федерации к отчету о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, за I полугодие 2011 г.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

5. Черемисина Н. В. Статистическое измерение теневой экономики: региональный аспект: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. Самара, 2007.

6. Режим доступа: http://bohn.ru/news/tenevaja_ekonomika_evropy/2011-10-01-1556

РЕКОМЕНДАЦИИ

Десятой научно-практической конференции «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ»

(Россия, Республика Карелия, г. Петрозаводск, 28–30 сентября 2011 г.)

Десятая научно-практическая конференция проходила в период преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса, который отрицательно сказался на развитии как страны в целом, так и ее регионов. Исполнение региональных бюджетов осуществляется в условиях снижения или небольшого роста промышленного производства (за исключением нефтегазового комплекса), налоговых поступлений, увеличения долговых и социальных обязательств.

Объективные обстоятельства вынуждают в сложившейся ситуации все органы государственной и муниципальной власти Российской Федерации в постоянном режиме отслеживать и корректировать изменения бюджетной политики как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

На всех уровнях принимаются конкретные меры по обеспечению финансовой стабильности.

Обсудив проблемы бюджетной политики регионов и муниципалитетов России, участники конференции отмечают, что современный этап развития требует продолжения разработки и осуществления мероприятий по дальнейшему развитию и совершенствованию межбюджетных отношений, повышению эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

В сложившихся условиях главной целью бюджетной политики регионов должно стать повышение ее эффективности.

Основными задачами на данном этапе являются:

- разработка, формирование и внедрение стимулов к сокращению «необязательных» расходов и увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- разработка идеологии и создание заинтересованности у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к увеличению налогооблагаемой базы, особенно неналоговых доходов;

– продолжение поиска более эффективных механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов и муниципальных образований;

– дальнейшее повышение качества финансового менеджмента на всех уровнях управления государственными и муниципальными финансами, в том числе за счет улучшения работы по подготовке и расстановке руководящих работников, создания условий, влекущих персональную ответственность должностных лиц государственных (муниципальных) органов и организаций за принятие мер по предотвращению и (или) возмещению ущерба государству (муниципальному образованию), совершенствования программного обеспечения.

Реализация новых задач в сфере проводимой бюджетной политики позволит обеспечить более эффективное функционирование экономики государства, способствовать более полному удовлетворению спроса граждан на бюджетные услуги.

Десятая научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов» рекомендует Федеральному собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1. Предусмотреть увеличение в федеральном бюджете на 2012 г. и на плановый период до 2014 г. объем межбюджетных трансфертов при сохранении размера дотации для каждого отдельного региона на уровне не ниже предыдущего года с учетом выпадающих доходов. Создать механизм более реальной компенсации выпадающих доходов в случае внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также создания аналогичных механизмов во взаимоотношениях регионов и муниципалитетов.

2. Усилить координацию деятельности федеральных органов власти в процессе формирования базы для исчисления региональных и местных налогов.

3. Реализовать ранее принятые решения Правительства Российской Федерации о выделении кредитных ресурсов реальному сектору экономики.

4. Продолжить снижение процентной ставки по ипотеке для работников бюджетной сферы.

5. Усилить контроль за формированием стоимости тепловой и электрической энергии, установлением тарифов в соответствии с заявленными на момент составления проекта бюджетов.

6. Изучить практику выделения субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета и на этой основе внести в нее необходимые коррективы, в т. ч. в части разработки и принятия порядка, регламентирующего эту процедуру.

7. Совершенствовать механизм взаимодействия органов ФНС и органов власти местного самоуправления.

8. Повысить эффективность расходования бюджетных средств в части господдержки деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства.

9. В целях повышения эффективности бюджетных расходов рекомендовать регионам, еще не осуществившим переход на полное кассовое казначейское обслуживание всех бюджетов, перейти на него с 01.01.2012 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВИЕ

Заместителя министра финансов Российской Федерации
А. Г. Силуанова участникам Десятой научно-практической
конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики
регионов и муниципалитетов».....3

ПРИВЕТСТВИЕ

Главы Республики Карелия А. В. Нелидова участникам Десятой
научно-практической конференции «Проблемы совершенствования
бюджетной политики регионов и муниципалитетов».....5

РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 08.05.2010 г. № 83-ФЗ В ПРОГРАММНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА «СМЕТА» РАЗРАБОТКИ НПО «КРИСТА»

© Афанасьева А. В.7

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

© Ахокас И. И.13

ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА КАК ОСНОВА ИНТЕГРАЦИИ ПРОГРАММНОГО И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДОВ

© Бабайцева Е. В.21

НАЛОГ С КАЗЕННЫХ ЛЕСОВ В БЮДЖЕТЕ ЗЕМСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ ОЛОНЕЦКОЙ ГУБЕРНИИ

© Баданов В. Г.28

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© Бишенов А. А., Бозиева М. М.37

МОНИТОРИНГ. ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА И АНАЛИЗА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ «АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР РУКОВОДИТЕЛЯ»

© Вахрамеева А. В.45

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© Гарифуллина Н. Ю.60

БЮДЖЕТ И ПОДДЕРЖКА МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ © Глухов А. Ю.	74
РОЛЬ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОДДЕРЖКЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА © Гурунян Т. В.	86
ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТНОЙ ЕМКОСТИ © Дьякова Е. Б.	98
ИННОВАЦИОННОЕ РЕШЕНИЕ ПО ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УЧЕТА В ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ «ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ» © Ерженин Р. В.	110
ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «ПОВЫШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В 2006–2012 гг.»: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ © Жукевич Г. В.	120
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СФЕРЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ) © Завьялов Д. Ю.	127
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА ПРИМЕРЕ ВЫТЕГОРСКОГО РАЙОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ © Ивлева Н. Ю.	138
К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ © Колесов А. С.	144
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА © Литвинцев В. В.	153

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «ЮГ РОССИИ» В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ	
© Мальсагов А. Д.	169
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
© Мамаев А. В.	176
ДЕФИЦИТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	
© Палюшок М. Н.	183
ПЕРСПЕКТИВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	
© Панов О. А.	191
ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ, ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАДАНИЙ С УЧЕТОМ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 83-ФЗ	
© Петрова Л. О.	196
ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2012–2014 гг. (СЕВЕРНЫЙ АСПЕКТ)	
© Пивненко В. Н., Жукевич Г. В.	206
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)	
© Ревайкин А. С.	217
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ НАПОЛНЕНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	
© Саркитова Т. В., Животнев А. А., Смирнов Н. М.	224
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ	
© Сердюкова Н. А., Сердюкова Н. В.	234
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	243



Главная

Концепция

Центр бюджетного мониторинга (ЦБМ) Петрозаводского государственного университета (ПетрГУ) создан в марте 2003 года и является структурным подразделением университета. Основные принципы деятельности ЦБМ ПетрГУ определяются Законом РФ «О науке и государственной научно-технической политике», законом РФ «Об образовании», Уставом ПетрГУ и Положением об организации ЦБМ.

Основная цель ЦБМ ПетрГУ: проведение независимого анализа и прогнозирования социального и экономического развития общества в России, в том числе:

- бюджетной системы, бюджетного процесса и бюджетной сферы;
- рынка труда и образовательных услуг.

Научная специализация и основные направления деятельности Центра связаны с информационно-аналитическим обеспечением на федеральном и региональном уровнях (на основе компьютерных моделирующих программ, взаимодействующих с базами данных):

- анализ и прогнозирование развития федерального и региональных рынков труда и рынков образовательных услуг;
 - подготовка кадров высшей научной квалификации с учетом приоритетных направлений науки, техники и технологий;
 - прикладной бюджетный анализ в сферах науки и образования;
 - анализ эффективности бюджетной политики регионов и муниципалитетов, а также разработка практических предложений по ее повышению.
-

Контакты

Адрес: 185910, Республика Карелия, г. Петрозаводск, пр. Ленина, д. 31, Петрозаводский государственный университет, Центр бюджетного мониторинга

Телефоны: (8142) 78-33-02, 71-10-96

Электронная почта: vgurt@psu.karelia.ru

Местоположение: г. Петрозаводск, пр. Ленина, д. 31

Проекты Центра бюджетного мониторинга в 2006–2011 годах***Образование и рынок труда***

Развитие информационно-аналитической системы мониторинга, анализа и прогнозирования развития образовательных ресурсов Российской Федерации на период до 2015 года.

Разработка прогнозной потребности на период до 2015 года на федеральном и региональном уровнях в выпускниках образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования по объему и направлению подготовки с учетом реальных запросов рынка труда и путей развития экономики и формирование на этой основе предложений по планированию объемов подготовки (государственного задания) специалистов.

Формирование предложений по планированию контрольных цифр приема бакалавров, магистров и специалистов на 2009–2015 годы в условиях переходного периода на уровне высшего профессионального образования и проведение модельного эксперимента по планированию средств федерального бюджета в условиях уровневого высшего профессионального образования высшим учебным заведением.

Разработка порядка мониторинга текущих и перспективных потребностей рынка труда Республики Башкортостан в квалифицированных рабочих и специалистах.

Разработка балансов распределения выпускников 9-х и 11-х классов школ по поступлениям в образовательные учреждения профессионального образования.

Разработка и реализация на программном уровне моделей анализа эффективности систем трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования по полученной специальности по критерию соответствия потребностям рынка труда.

Кадры высшей научной квалификации

Разработка моделей для среднесрочного прогнозирования динамики возрастной структуры докторов и кандидатов наук в составе ППС вузов с целью оптимизации подготовки аспирантов и докторантов в системе послевузовского профессионального образования.

Разработка научных основ и информационного обеспечения расширенной подготовки научных кадров высшей квалификации для приоритетных направлений науки, техники и технологии на базе совершенствования структуры подготовки и системы аттестации.

Научно-методическое и информационное обеспечение системы аспирантур и докторантур в вузах Российской Федерации.

Разработка информационно-аналитической системы для сферы управления государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров.

Наука

Разработка информационно-аналитической системы мониторинга, анализа и прогнозирования развития науки и образования в российских вузах для обеспечения развития экономики, техники и технологии.

Научно-методическое обеспечение информационной системы по формированию, хранению и обработке результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, выполняемых в рамках федеральных целевых программ.

Финансирование

Мониторинг, анализ и прогноз динамики межбюджетных отношений в сфере профессионального и общего образования в регионах России на 2006–2008 годы.

Разработка концептуальных основ и формирование механизма государственного финансового обеспечения воспроизводства кадрового потенциала инновационной экономики с учетом выбранных регионами приоритетов социально-экономического развития.

Центр бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета ежегодно проводит две конференции – Всероссийскую научно-практическую конференцию «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов» и Всероссийскую научно-практическую Интернет-конференцию «Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России».

Центр бюджетного мониторинга разработал и поддерживает информационные ресурсы, наиболее значимыми из которых являются федеральные Интернет-порталы:

- «Рынок труда и рынок образовательных услуг. Регионы России» (<http://labourmarket.ru>)
- «Открытый бюджет. Регионы России» (<http://openbudget.karelia.ru>)

Сотрудниками Центра издано 5 монографий в центральных издательствах. Ежегодно публикуется 25–30 статей, в том числе 10–15 – в ведущих рецензируемых журналах.

1. Сигова С. В., Гуртов В. А. Бюджетное финансирование науки и образования в субъектах Российской Федерации. – М.: Экономика, 2008. – 650 с.
2. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А. С. Колесов, В. А. Гуртов, А. С. Ревайкин, С. В. Сигова. – М.: Финансы, 2007. – 600 с.

3. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации / В. Н. Васильев, В. А. Гуртов, Е. А. Питухин, М. Н. Рудаков, Л. М. Серова, С. В. Сигова, М. В. Суоров. – М.: Техносфера, 2006. – 680 с.
4. Питухин Е. А., Гуртов В. А. Математическое моделирование динамических процессов в системе «экономика – рынок труда – профессиональное образование». – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. – 346 с.
5. Приоритеты экономического развития субъектов Российской Федерации / В. А. Гуртов, Л. Я. Березин, В. А. Матвеев, С. В. Сигова. – М.: Изд-во «Кучково поле», 2005. – 496 с.

Три разработки Центра награждены дипломами Всероссийских выставок «Современная образовательная среда» (Москва, ВВЦ):

- информационно-справочная система «Инфраструктура аспирантур, докторантур и диссертационных советов в регионах Российской Федерации» — 2002 г.;
- информационно-аналитическая система «Рынок труда и система образования в регионах России: мониторинг и прогноз до 2015 года» — 2005 г.;
- Web-портал «Открытый бюджет. Регионы России» — 2006 г.

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

Труды
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 14.11.2011. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 16,0. Изд. № 215.
Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

