

Правительство Республики Карелия
Законодательное собрание Республики Карелия
Министерство финансов Российской Федерации
Полномочное представительство Президента РФ
в Северо-Западном федеральном округе
Редакция журнала «Финансы»
Петрозаводский государственный университет

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

**Материалы
Девятой научно-практической конференции
(27–29 мая 2009 г.)**

Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2009

ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)
 П 781
 УДК 338 (470)

Редакционная коллегия:

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

Конференция проводится при финансовой поддержке

*ГЛАВЫ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
 ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА*

П 781 Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Девятой научно-практической конференции (27–29 мая 2009 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – 152 с.

ISBN 978-5-8021-1021-8

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 978-5-8021-1021-8

© Издательство Петрозаводского
 государственного университета,
 оригинал-макет, 2009

**ПОСЛЕВОЕННЫЕ БЮДЖЕТЫ
 КАРЕЛО-ФИНСКОЙ ССР**

В. Г. Баданов
КФ СЗАГС в г. Петрозаводске

Укрепление финансовой системы государства и установление относительной макроэкономической стабильности в 1947–1950 гг. сказалось и на социально-экономическом развитии Карело-Финской ССР. Существенным фактором промышленного подъема Карелии в послевоенное время стали предприятия союзного подчинения, которые в 1950 г. давали 57% всей валовой промышленной продукции. Значительные работы были проведены по восстановлению и дальнейшему развитию важнейших отраслей промышленности республики – лесной, бумажной, деревообрабатывающей. В конце 40-х – начале 50-х гг. заготовка древесины в КФСР увеличилась в 3,8 раза, производство пиломатериалов – в 4,4 раза, бумаги – в 9 раз. Основным источником финансирования народного хозяйства оставался республиканский бюджет. В 1947 г. из бюджета республики на народное хозяйство было выделено свыше 224 млн. руб. (из них на лесную отрасль – 191,3 млн. руб.), а в 1948 г. – уже свыше 330 млн. руб. (на лесную отрасль – 250,4 млн. руб.), что составляло примерно 40–50% всех бюджетных средств. Кроме того, союзный бюджет регулярно финансировал народное хозяйство республики. По различным данным, в экономику Карелии с середины 40-х до середины 50-х гг. было вложено от 4,5 до 6 млрд. руб. В республику также поступали оборудование, станки и другая техника, вывезенная из Германии и Финляндии в счет репараций, которые также направлялись в основном в лесную и деревообрабатывающую отрасли, а также на восстановление тяжелой промышленности.

Для Карело-Финской ССР в конце 40-х – начале 50-х гг. был установлен наиболее благоприятный режим для формирования бюджета. Союзное правительство установило для Карелии наибольший в СССР процент отчисления от общесоюзных государственных налогов и доходов, направляемый в республиканский бюджет. По КФСР он составлял 45,8%, т. е. почти половину, в Молдавии этот показатель составлял 40,5% (2-е место по величине в Союзе), в Таджикистане и Армении – 37,2% (3-е место), в Российской Федерации – всего 7,6% (последнее место).

Бюджетно-финансовая политика союзного центра и быстрое восстановление промышленности края способствовали стабильному росту ка-

рельского бюджета в послевоенные годы. Так, если в 1946 г. объем бюджета КФССР составлял примерно 335 млн. руб., то в 1947 г. – уже 580 млн. руб., в 1948 г. – 650 млн. руб., а в 1950 г. – 830 млн. руб. Основным источником дохода республиканского бюджета оставался налог с оборота промышленных предприятий и торговых организаций, в 1940-е гг. он давал примерно 70% всех поступлений. Налоги с населения составляли всего 8–11% бюджетных средств (без поступлений от реализации государственных займов).

Самыми значительными статьями расходов бюджета КФССР были расходы на народное хозяйство (свыше 50%), народное образование (около 20%) и здравоохранение (около 10%). Расходы на содержание государственного аппарата составляли 6–8% бюджета. Большие финансовые средства ежегодно передавались из республиканского бюджета в бюджеты местных советов Карелии. Эти отчисления в общей сложности составляли свыше 3/4 суммарного объема всех местных бюджетов республики, что позволяло районам лучше развивать свое хозяйство и обеспечивать социальную сферу. Республиканский бюджет в случае необходимости выделял деньги целевым назначением на конкретные проекты и на оказание помощи отдельным районам. Так, в 1948 г. была удовлетворена просьба Петрозаводского городского Совета об ассигновании из бюджета КФССР 1 млн. руб. на работы по мощению улиц города в связи с необходимостью подготовки троллейбусной трассы.

Самым значительным из всех местных бюджетов был бюджет столицы Карелии – г. Петрозаводска, в 1948 г. он составил около 42,5 млн. руб. Далее, в порядке уменьшения объемов бюджетов, располагались: Пудожский район (10,8 млн. руб.), Олонецкий (около 10 млн. руб.), Беломорский (9,7 млн. руб.), Медвежьегорский (8,9 млн. руб.), г. Сортавала (8,5 млн. руб.), Кондопожский район (немного меньше 8,5 млн. руб.), Сортавальский район (8,3 млн. руб.) Самыми незначительными были бюджеты Ребольского района (1,8 млн. руб.), Ругозерского (2,5 млн. руб.), Кестеньгского (3,0 млн. руб.), Сегозерского (3,1 млн. руб.), Тунгудского (3,3 млн. руб.), Шелтозерского (3,8 млн. руб.) районов.

На местах всю работу по составлению бюджетов, обеспечению доходов и контролю за правильностью расходования бюджетных средств осуществляли райфинотделы (райфо) при исполкомах местных советов. Основным видом расходов местных бюджетов были расходы на финансирование социально-культурных мероприятий (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура, физическая культура и спорт). Эти расходы занимали в местных бюджетах 60–70%. Большую работу

рай(гор)финотделы проводили по сбору местных налогов, по проведению подписок на государственные займы у населения, по контролю за хозяйственно-финансовой деятельностью предприятий и организаций местного подчинения.

ОЦЕНКА УРОВНЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ПРАВ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Т. И. Барашева
ИЭП КНЦ РАН

Региональные и местные финансы определяют способность органов государственной власти и местного самоуправления удовлетворять потребности населения, а также участвовать в хозяйственном развитии территорий. Возможности региональных властей в формировании денежного фонда определяются уровнем налогово-бюджетных прав, установление которого должно осуществляться в соответствии с принципом федерализма.

В работе выполнен анализ изменений норм бюджетного и налогового законодательства, в ходе которого выявлены ограничения прав органов регионального управления в установлении их доходных полномочий.

Ограничение в правовом регулировании разграничения доходов между уровнями бюджетной системы. Процесс регулирования бюджетными доходами (закрепление налогов за бюджетными уровнями) осуществляется исключительно на уровне Федерации. Установление ограниченного перечня вводимых на территории региональных и местных налогов существенно снижает управленческие функции региональных и местных органов власти по формированию бюджетных потоков в регионе.

Ограничения полномочий региональных и местных властей по регулированию элементов юридического состава налогов. Налоги выступают не только в качестве источника дохода, они могут стимулировать или, наоборот, тормозить социально-экономические процессы в обществе. Поэтому принципиально важно для органов власти обладать способностью регулировать налоговые отношения хозяйствующих субъектов, тем самым влиять на формирование налоговой базы территорий.

Действующие нормы налогового законодательства приводят сегодня практически к полному отстранению регионов и муниципальных образо-

ваний от участия в формировании налоговых отношений для стимулирования экономической активности хозяйствующих субъектов в границах своих территорий за счет ограничения полномочий региональных и местных властей в регулировании элементов юридического состава налогов. Усиление влияния центральной власти ведет к созданию крайне централизованной системы, в которой региональные и местные власти практически лишены стимулов к созданию полноценной налоговой базы, формированию собственных финансовых источников и обеспечению устойчивого социально-экономического развития территорий.

Ограничение по регулированию долевого распределения налоговых поступлений. Система расщепляемых налогов является инструментом вертикального выравнивания, который обеспечивает решение задач децентрализации налоговых доходов и сбалансированности нижестоящих бюджетов.

Полномочия региональных властей, состоящие в использовании механизма расщепляемых налогов, активно реализуются в направлении усиления значимости налоговой составляющей в бюджетах муниципальных образований и ослабления роли трансфертного механизма, снижая иждивенческие настроения на местах. При этом ограниченный перечень закрепленных налогов за региональным бюджетом не позволяет обеспечить высокий уровень доходных источников местных бюджетов и свидетельствует о высокой централизации управления налоговыми доходами в стране.

Ограничение полномочий при реализации трансфертного механизма. Бюджетное регулирование на основе использования трансфертного подхода осуществляется как на межрегиональном уровне, так и на муниципальном. Управление процессом выравнивания бюджетной обеспеченности на уровне «федерация – регион» полностью подконтрольно центральным органам.

Механизмы системы межбюджетных отношений на уровне «регион – муниципалитет» аналогичны федеральным, то есть полномочия областных органов власти сводятся к законодательному закреплению уже действующих принципов и правил.

Объем трансфертов в структуре как консолидированных бюджетов РФ, так и бюджетов муниципальных образований ежегодно возрастает, указывая на тенденцию зависимого положения региональных и местных бюджетов в бюджетной системе.

В целом можно заключить, что российская система бюджетного федерализма продолжает отличаться высокой степенью централизации, прежде всего в вопросах нормативно-правового регулирования налоговых баз и

ставок, разграничения доходов, а также использования расщепляемых налоговых доходов. Для современных методов бюджетного регулирования финансовых потоков в Российской Федерации свойственны отношения, базирующиеся на прямом подчинении правовым нормам центральных властей, детально регламентирующим все аспекты деятельности участников бюджетных и налоговых отношений. Субъекты бюджетно-налоговых правоотношений участвуют в бюджетном регулировании в силу прямого предписания закона. Инициатива таких отношений всегда принадлежит федеральному органу государственной власти.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ АКТИВНОСТИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ЭФФЕКТОВ ПОСЕЛКОВ И ГОРОДОВ

Т. И. Барашева
ИЭП КНЦ РАН

Процесс формирования местных бюджетов является значимой процедурой для органов местного самоуправления, обуславливая их перспективы в решении задач функционирования и развития муниципальных образований. Проводимые преобразования в области налогового и бюджетного законодательства, а также воздействие мирового финансового кризиса привели к снижению финансовой независимости всех муниципалитетов РФ, в том числе поселков и городов российского Севера. Наряду с этим низкий экономический потенциал сельских и городских поселений вызывает еще большую нехватку собственных средств в местных бюджетах, которая вынужденно компенсируется различного рода трансфертами.

Законодательно установленное перераспределение доходных источников между уровнями бюджетной системы в ходе проведения бюджетной реформы привело к полному отстранению крупных предприятий-налогоплательщиков от участия в формировании доходных источников бюджетов муниципальных образований и установило непосредственную зависимость местных бюджетов от деятельности субъектов малого предпринимательства.

Сегодня малый сектор экономики обладает ограниченным налоговым потенциалом. Причиной тому является неразвитость данного сектора эко-

номики в Мурманской области. В отдельных муниципальных образованиях развитие малого бизнеса тормозится в связи с проводимой политикой разукрупнения градообразующих предприятий. Выделенные из состава основного предприятия подразделения занимают рыночные ниши, освоение которых могли бы осуществить субъекты малого предпринимательства. Негласное расширение сферы влияния и контроля со стороны монопредприятия на рынке услуг приводит к созданию более конкурентоспособных предпринимательских структур. Это ограничивает возможность создания малых предприятий путем естественных рыночных механизмов и становится одной из причин низкой предпринимательской активности и неравномерного развития малого бизнеса по территории области.

В то же время малый бизнес, отличающийся невысокими темпами роста, демонстрирует значимые положительные социальные эффекты, например, в сфере занятости населения области. С 1999 г. рост численности занятых на малых предприятиях сопровождается одновременным снижением уровня официально регистрируемой безработицы в области. Кроме того, на протяжении последних восьми лет доля произведенных товаров и услуг малыми предприятиями в валовом региональном продукте возрастает, но ее уровень еще не достиг 1996 г. Вместе с тем показатели производительности труда на малых предприятиях также демонстрируют положительную динамику.

Другим фактором, оказавшим воздействие на развитие предпринимательского сектора, являются действующие режимы налогообложения. На протяжении последнего ряда лет осуществлялись серьезные попытки активизировать их деятельность за счет косвенных мер государственного воздействия. В 1996 г. была введена в действие упрощенная система налогообложения. В связи с отсутствием научного подхода к оценке особенностей отдельных положений налогового режима и последствий их введения первая попытка реализации упрощенной системы была признана неудачной, что выразилось в сокращении числа малых предприятий более чем на 40%. Дальнейшее изменение условий налогообложения региональным законом позволило повысить интерес предпринимателей к данному режиму.

В 1998 г. в РФ был принят единый налог на вмененный доход. Вступление закона в действие привело к перегруппировке налогоплательщиков из числа индивидуальных предпринимателей, функционирующих как при общем налоговом режиме, так и при упрощенной системе, в состав плательщиков ЕНВД. В этой связи в целом по России обозначился рост налоговых поступлений в бюджетную систему. В Мурманской области ЕНВД

был введен несколькими годами позже. Приобретенный положительный опыт других регионов позволил создать благоприятную налоговую среду и ответной реакцией стал рост числа малых предприятий и налоговых поступлений.

Обновленный вариант УСНО и ЕНВД вступил в действие с 2003 г. принятием главы 26 НК. Ею были установлены новые критерии перехода на упрощенную систему, снижены ставки налога. В целях создания единых условий налогообложения была ограничена возможность по корректировке существенных элементов налоговых режимов со стороны региональных и местных органов власти. В целом глава 26 значительно улучшила условия налогообложения субъектов малого предпринимательства, однако предпринимательский сектор слабо отреагировал на предложенные преференции – активного перехода на налоговые режимы не последовало. Безынициативность предпринимательского сектора сопровождалась низкими приростами налоговых платежей, их удельный вес увеличился в среднем на 1,5–2% в налоговых доходах местных бюджетов области в 2003 г. и уровень налогов в неизменном виде сохраняется вплоть до 2006 г.

Следующим этапом налогового реформирования стал 2006 г., когда продолжилось совершенствование норм действующей упрощенной системы; вновь увеличены предельные экономические показатели деятельности малых предприятий; введена патентная система для индивидуальных предпринимателей, не привлекающих в своей предпринимательской деятельности наемных работников.

Усиление мирового финансового кризиса, который привел к возникновению ряда проблем в предпринимательском секторе: снижение ликвидности, неплатежи, резкое сокращение доступа к дополнительным финансовым ресурсам, высокая зависимость малого бизнеса от внутреннего спроса, увеличение риска приостановки деятельности и распада инфраструктуры поддержки малых предприятий, потребовало создания более щадящих условий их функционирования. В частности, была снижена ставка по налогу на прибыль, а также региональным властям были переданы полномочия по регулированию ставкой единого налога упрощенной системы налогообложения в пределах 10%.

Таким образом, государственное налоговое регулирование субъектов малого предпринимательства последних лет направлено на снижение налоговой нагрузки предпринимательского сектора экономики в целом. При этом достаточно слабо используются подходы, которые учитывают местные особенности ведения бизнеса. Налоговый кодекс практически полно-

стью исключил участие местных властей в формировании налоговой политики в отношении субъектов малого предпринимательства.

Отсутствие в законодательстве налоговых механизмов, позволяющих учесть специфику территорий, является одной из причин проявления низкой экономической активности субъектов малого предпринимательства и, как следствие, ограниченных их бюджетных эффектов. Тогда как налоговые отчисления малых предприятий и предпринимателей стали сегодня определяющими для местных бюджетов.

ОСОБЕННОСТИ УЧЕТА ОПЕРАЦИЙ ПО МЕЖБЮДЖЕТНЫМ ТРАНСФЕРТАМ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫМ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, ОРГАНом, ИСПОЛНЯЮЩИМ БЮДЖЕТ РЕГИОНА

П. В. Бескровный

*Начальник отдела методологии по развитию казначейских технологий
исполнения бюджета Комитета бюджетно-финансовой политики
и казначейства Администрации Волгоградской области
E-mail: bpv@volgafin.ru*

В соответствии с изменениями бюджетного законодательства, введенными в действие с первого января 2009 г., коренным образом изменился механизм исполнения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и бюджетам муниципальных образований.

Основная суть этих изменений заключается в том, что органу, исполняющему соответствующий бюджет субъекта или муниципального образования, переданы осуществляемые ранее Федеральным казначейством полномочия в части санкционирования расходов межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, контроля за их использованием, сверкой отчетных данных с бюджетополучателями и формированием в связи с этим необходимой бюджетной отчетности.

Хотелось бы отметить, что наряду с этим в теории и на практике возникают значительные трудности и неясности в надлежащем правоприменении отдельных положений, касающихся предоставления межбюджетных трансфертов.

В действующем бюджетном законодательстве выделяются следующие основополагающие формы межбюджетных трансфертов, определенные ст. 129 Бюджетного кодекса:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации;
- межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Основания для проведения операций по межбюджетным трансфертам, предоставленным из федерального бюджета

Основанием для открытия лицевого счета по учету межбюджетных трансфертов получателю бюджетных средств является заявление на открытие счета, предоставляемое главным распорядителем средств областного бюджета, в соответствии с бюджетной росписью главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС) в установленном порядке в орган, исполняющий бюджет.

Обладея бюджетными полномочиями, предоставленными ГРБС ст. 158 Бюджетного кодекса, в составленной и утвержденной бюджетной росписи, бюджетополучателю такие средства предусматриваются в виде бюджетных ассигнований по соответствующим кодам бюджетной классификации расходов и доводятся до него в порядке, установленном ГРБС.

Для учета операций по исполнению расходов бюджета Волгоградской области в части использования межбюджетных трансфертов каждому получателю межбюджетных трансфертов открывается и ведется только один отдельный лицевой счет.

Вторым не менее важным основанием для открытия лицевого счета по учету межбюджетных трансфертов бюджетополучателю является наличие у него уже открытого лицевого счета по учету бюджетных средств.

При открытии лицевого счета ему присваивается порядковый номер, который определяет принадлежность получателя средств к главному распорядителю средств.

Номер лицевого счета состоит из десяти разрядов, где 10-й знак является ключевым и определяет тип счета (межбюджетные трансферты) с отличительным признаком кода – “9”.

Третим основанием для открытия лицевого счета бюджетополучателю в КБФПиК для учета операций по средствам, предоставленным бюджету Волгоградской области из федерального бюджета в форме субвенций, субсидий и других межбюджетных трансфертов, является включение его в Сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств областного бюджета, главных администраторов и администраторов доходов областного бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита областного бюджета.

Операции по учету межбюджетных трансфертов

В соответствии с переданными полномочиями в части санкционирования расходов межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, и контроля за их использованием, а также учитывая особое внимание всех ветвей власти и контролирующих органов к средствам федерального бюджета, выделяемым бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям, в рамках национальных проектов, логичным явился факт введения обособленных кодов цели по каждому направлению финансирования расходов межбюджетных трансфертов, в том числе и в рамках национальных проектов.

Понятие кода цели как аналитического кода, идентифицирующего операцию со средствами, предоставленными бюджету Волгоградской области из федерального бюджета в виде субвенций, субсидий и других межбюджетных трансфертов, оставлено для этих целей не случайно. Ведь при этом он будет указываться в расходных расписаниях, реестрах и заявках на финансирование, бюджетных поручениях, уведомлениях о предельных объемах финансирования и других платежных документах.

Совершенно очевидно, что имея в своих руках данный механизм, каждый участник бюджетного процесса, на любом его этапе, сможет получать необходимую для себя информацию, включающую в себя как ведение обособленного учета полученных средств в виде субвенций, субсидий и других межбюджетных трансфертов, так и контроля над их целевым использованием.

За основу такой классификации были взяты справочники по кодам цели Федерального казначейства, которые использовались в предыдущее время. Эта база данных была пополнена «своими» кодами цели на основании принятых решений законодательными и исполнительными органами власти Волгоградской области, в том числе и для средств, предусмотренных отчетами об использовании субсидий и субвенций.

Особенности осуществления операций по финансированию межбюджетных трансфертов

Порядок исполнения областного бюджета по расходам и отражения операций на лицевых счетах бюджетополучателей по учету межбюджетных трансфертов осуществляется в соответствии с установленным порядком.

Особенностью в данном случае является перечисление бюджетных средств муниципальным образованиям. Им в данном случае осуществляется перечисление межбюджетных трансфертов в доход бюджетов муниципальных районов (городских округов) через счет УФК по Волгоградской области, открытый на балансовом счете № 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации».

Особенностью санкционирования расходов бюджетополучателей областного бюджета является представление ими в обязательном порядке документа-основания о порядке расходования межбюджетных трансфертов в отделы предварительного контроля органа, исполняющего бюджет региона.

БЮДЖЕТНАЯ СТРАТЕГИЯ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ НА ЭТАПЕ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Е. В. Боровикова

*Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва
E-mail: budget105@mail.ru*

Обострившиеся в условиях кризиса противоречия между потребностями социально-экономического развития субъектов Федерации и возможностями их финансирования должны решаться на базе инструментария планирования финансовых ресурсов, с помощью которого определяются источники и приоритетность расходования средств в рамках реализации стратегических направлений формирования и использования налогового и бюджетного потенциалов субъектов Федерации.

Элементами методологии планирования наряду с прочими выступают тактика и стратегия планирования, включающие мероприятия налоговой

и бюджетной политики в кратко- и долгосрочной перспективе. В условиях кризиса тактика планирования предполагает оперативные мероприятия по определению наиболее рациональной структуры и параметров бюджета, часть средств которого направляется на реализацию антикризисных мер. Содержание бюджетной стратегии должно раскрывать перспективные ориентиры социально-экономического развития субъекта Федерации и базу конкурентных преимуществ территории, способных обеспечить финансовую устойчивость бюджета и экономический рост в субъекте Федерации в посткризисный период, определять систему налогово-бюджетных отношений.

Одной из главных задач регионов на текущем этапе глобального финансового кризиса становится подготовка антикризисных мер и соответствующей концепции финансово-бюджетной политики, предусматривающей поддержку, различные формы регулирования субъектов реального и финансового секторов экономики. В планово-прогнозной деятельности финансовых органов наиболее целесообразным представляется применение сценарного подхода в сочетании с налогово-бюджетным, финансовым анализом, бюджетированием. Это позволит осуществить методологически обоснованный выбор бюджетной тактики и стратегии, приоритетные программно-целевые проекты, определить и обеспечить условия соблюдения бюджетной устойчивости и сбалансированности. Прокомментируем возможные подходы к использованию методологического инструментария налогового и бюджетного планирования, имеющего прикладное значение как в условиях кризиса, так и в условиях финансовой стабильности.

Тактика бюджетного планирования территорий может быть представлена совокупностью приемов планово-расчетной деятельности:

- стимулирование развития проектного финансирования в отраслях предпринимательской деятельности с долей бюджетного софинансирования;
- соблюдение принципа приоритетности расходов в условиях ограниченности бюджетных ресурсов (например, приоритет расходов для поддержания жизнеобеспечивающих систем территории);
- оптимизация бюджетных расходов, использование эффекта экономии на отдельных группах расходов;
- отсутствие прироста действующих или принимаемых обязательств, не обеспеченных источниками финансирования;
- поддержание бюджетного дефицита в пределах допустимого уровня, обоснованный выбор источников его финансирования;
- усиление контроля за поступлением налоговых и других доходов

в бюджеты, за разрешением проблем налоговой задолженности;

– использование маркетинговой инфраструктуры для укрепления внутривозрастных связей территории.

При разработке бюджетной стратегии следует применять комбинацию сценарного метода и мониторинга финансового состояния территории. Дифференциация конкретных финансовых решений определяется типом финансового состояния территории, выступающей интегральной характеристикой состояния финансовой системы территории и результатов функционирования хозяйствующих субъектов ее экономики.

В зависимости от типа финансового состояния территории в ходе бюджетного планирования может быть выработан один из вариантов бюджетной стратегии: 1) стратегия адаптивного развития финансового потенциала территории; 2) стратегия сохранения бюджетообразующих организаций и приоритетности социальных расходов; 3) стратегия оптимизации бюджетных рисков и повышения эффективности бюджетных расходов.

При устойчивом финансовом состоянии субъект Федерации или муниципальное образование располагает финансовыми возможностями для повышения качества предоставляемых бюджетных услуг, софинансирования различных проектов по развитию производств на территории, финансовой инфраструктуры, обслуживающей, прежде всего, потребности субъектов Федерации и муниципальных образований. Такие территории могут позволить установление льгот по региональным и местным налогам для снижения налоговой нагрузки на отраслевые производства в период кризиса. Однако в условиях финансовой нестабильности направления развития территории необходимо корректировать, поэтому тип развития является адаптивным.

Критическое состояние обусловлено проблемами в достижении оптимальных значений одной из величин: бюджетного дефицита, автономии или задолженности. Проявление финансового кризиса может не позволить направлять финансовые ресурсы и программные мероприятия на сбалансирование бюджета, повышение налоговой и бюджетной обеспеченности, тем не менее сохранение потенциала бюджетообразующих организаций, исполнение социальных обязательств бюджета остается важнейшей задачей бюджетной политики в ситуации кризиса, магистральным направлением бюджетной стратегии.

Находясь в зоне утраты платежеспособности, субъект Федерации или муниципальное образование способно решать задачи социально-экономического развития в период кризиса исключительно в рамках ограниченных бюджетных ресурсов посредством оптимизации расходования средств,

повышения эффективности налогово-бюджетного контроля, управления бюджетными рисками. Для анализа негативного влияния внешних и внутренних рисков финансовому органу администрации территории следует осуществлять мониторинг состояния организаций реального и финансового секторов экономики, используя рычаги государственно-частного партнерства, осуществлять взаимодействие по вопросам оказания методической и организационной помощи, поддержке дополнительными средствами в форме проектного финансирования, субсидирования, кредитования при наличии достаточных средств. В организациях при этом возникает необходимость создания комитетов по взаимодействию с органами власти и местного самоуправления.

В долгосрочной перспективе по мере ослабления кризисных тенденций, повышения устойчивости бюджетов субъекту Федерации или муниципальному образованию целесообразно переходить к более активным формам бюджетной стратегии, то есть заменить стратегию оптимизации бюджетных рисков и повышения эффективности бюджетных расходов на стратегию сохранения бюджетобразующих организаций и приоритетности социальных расходов, а затем и на стратегию адаптивного развития финансового потенциала территории. Это позволит не только защитить экономику территории от серьезных потерь, применяя механизмы налогово-бюджетного регулирования, но и сформировать запас устойчивости для дальнейшего развития, выхода на качественно новый уровень оказания и потребления бюджетных услуг, использования финансового потенциала территорий.

ПОСТРОЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ И ОПЫТ СТОИМОСТНОЙ ОЦЕНКИ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

И. Г. Бурцева

*Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера
Коми НЦ УрО РАН, г. Сыктывкар
E-mail: burtseva@iespn.komisc.ru*

Экономическая оценка природных ресурсов была и остается центральной проблемой экономики природопользования, на этом фоне пробле-

ма оценки минеральных ресурсов является наиболее дискуссионной. Это обусловлено и огромным разнообразием видов полезных ископаемых, и индивидуальными особенностями месторождений, трудно поддающимися унификации, и спецификой рыночной конъюнктуры минерального сырья.

Анализируя в целом существующие методические подходы к оценке минерально-сырьевого потенциала, можно выделить из них три основных:

- оценка минерально-сырьевого потенциала в количественной и качественной форме;
- относительная (сравнительная) оценка;
- стоимостная оценка.

Минеральные ресурсы представляют собой фундаментальную основу экономического развития и являются важнейшей компонентой национального богатства. Для помещения этой компоненты в поле оперативного управления требуются количественные оценки, которые могут быть включены в систему социально-экономических отношений: использованы для обоснования планов и стратегий развития, для регулирования недропользования, взаимодействия государства с хозяйствующими субъектами и т. д.

Оценка количественных и качественных параметров минерально-сырьевого потенциала является наиболее широко используемой, отчасти это связано с оценкой результатов геологоразведочных работ по количеству разведанных запасов.

Относительная оценка подразумевает определение валовой и извлекаемой потенциальной ценности минерального сырья в совокупности с количественными показателями. Безусловно, данный вид оценок не может быть использован для экономического обоснования выбора объектов освоения, вместе с тем они выполняют сравнительную функцию. Применение подобных оценок позволяет сравнивать между собой различные регионы по минеральному потенциалу, сопоставлять разные виды сырья по их стоимостной ценности. Относительные оценки находят применение при составлении геолого-экономических карт, наряду с иллюстративной функцией могут использоваться при принятии управленческих решений.

В зарубежной практике используется так называемый сравнительный подход, который находит применение при оценке участков недр на каждой стадии их освоения. При наличии представительной информационной базы сравнительный подход может использоваться как основной. К сравнительному подходу относятся методы, основанные на приведенных показателях удельной стоимости полезного ископаемого в недрах в расчете на

1 т или отнесенных к площади или объему участка недр. Эти показатели, как правило, применяются на ранних стадиях геологического изучения и играют вспомогательную роль.

Стоимостная оценка подразумевает расчет основных финансово-экономических параметров освоения конкретного месторождения с определением чистого дохода от его эксплуатации. Определение дохода производится отдельно по каждому месторождению или рудопроявлению. Достоинством данного метода является его высокая точность, он позволяет рассчитать суммарный годовой потенциальный доход отдельного региона или района.

В связи с высокой степенью зависимости экономики России от минеральных ресурсов, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, особое значение приобретают не только вопросы стоимостной оценки конкретных разведанных месторождений полезных ископаемых и определения экономического эффекта от их разработки, но и достоверные и постоянно обновляемые оценки стоимости полезных ископаемых в недрах. Создание системы мониторинга и перманентной оценки минерально-сырьевой базы является важнейшим аспектом обеспечения национальной (минерально-сырьевой) безопасности страны. Поэтому вопросы, связанные с комплексной оценкой ресурсов, включающей как их потенциальную ценность, так и их состояние, чрезвычайно актуальны в настоящее время.

С целью решения обозначенных проблем в Республике Коми проводится работа по созданию информационно-аналитической системы по геолого-экономической и экологической оценке месторождений. Формирование информационно-аналитической системы включает в себя решение следующих задач:

- 1) создание системы (подсистемы), содержащей различные базы данных по минеральным ресурсам Республики Коми;
- 2) создание системы (подсистемы), включающей стоимостную оценку месторождений полезных ископаемых и перспективных участков недр;
- 3) выполнение геолого-экономической оценки конкретных месторождений и проявлений и формирование на их основе подсистемы геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых;
- 4) выполнение геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр, располагающихся в пределах природно-заповедного фонда Республики Коми, оценка экономических потерь от вывода минеральных ресурсов из хозяйственного оборота;

5) создание подсистемы, содержащей экологическую оценку месторождений полезных ископаемых.

Учитывая большое значение разработки общераспространенных полезных ископаемых для формирования доходной части регионального и муниципальных бюджетов Республики Коми, была разработана модель финансово-экономической оценки месторождений нерудного и строительного сырья.

В основу данной методики был положен доходный метод. При ее разработке были использованы «Методические рекомендации по стоимостной оценке месторождений твердых полезных ископаемых», разработанные ВИЭМС (2003), «Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция)»: Минэкономики РФ, Минфин РФ (2001). Бюджетная эффективность рассчитывалась с учетом Налогового и Бюджетного кодексов РФ, законов о Федеральном бюджете, бюджете РК в 2008 г.

Разработанная методика позволяет производить расчеты, анализировать данные и принимать необходимые управленческие решения по следующим направлениям:

1. Показатели экономической эффективности освоения по отдельным месторождениям общераспространенных полезных ископаемых: годовая прибыль, чистый дисконтированный доход, срок окупаемости капиталовложений, внутренняя норма рентабельности и т. д.
2. Расчет минимального стартового платежа по месторождениям ОПИ.
3. Расчет налоговых поступлений по всем уровням бюджетов – как по отдельным месторождениям, так и по муниципалитету в целом, при этом возможно построение любых выборок – вдоль транспортных магистралей, в районах предполагаемого строительства промышленных объектов и т. д.
4. Расчет предполагаемых доходов в случае освоения месторождений ОПИ по муниципальному образованию (суммарный доход будет соответствовать стоимости минерально-сырьевого потенциала ОПИ).
5. Определение предельных цен, при которых освоение месторождений ОПИ становится нерентабельным, – формирование списка нерентабельных месторождений при действующих ценах, принятие мер, стимулирующих разработку полезных ископаемых.

ВНУТРЕННИЙ И ВНЕШНИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

А. В. Гаспаров

*Председатель Контрольно-счетной палаты Ивановской области,
г. Иваново*

Сегодня нет единого подхода к определению понятий «внешний» и «внутренний» государственный финансовый контроль. Это разночтение вызывает неувязки в деятельности контрольных органов и препятствует разработке концепции и закона о государственном финансовом контроле как единой контрольной системе, отвечающей современным требованиям управления финансовыми потоками государства.

В последние несколько лет в экономической литературе активно обсуждается вопрос о разграничении органов, которые должны осуществлять внутренний или внешний контроль, и об их функциях. Обычно к внешнему относят тот контроль, который осуществляют специальные, вышестоящие по отношению к проверяемому объекту или независимые от него органы, а к внутреннему – контроль, проводимый в пределах одной организации или отрасли, силами ведомств и их структурных подразделений. При этом доминирующей является точка зрения, согласно которой главным средством обеспечения порядка в финансово-бюджетной сфере является внешний финансовый контроль.

Отправные позиции по разграничению государственного финансового контроля на внутренний и внешний содержит Лимская декларация. В ней указывается, что рациональное использование государственных средств является важным условием для правильного управления государственными финансами и для действенности принятых соответствующими учреждениями решений. Высший контрольный орган является внешним органом контроля. Внешние контрольные службы не являются частью организационной структуры проверяемых учреждений. В качестве внешней контрольной службы высший контрольный орган должен проверять эффективность внутриведомственного контроля.

По мнению С. Н. Рябухина, «"государственность" финансового контроля не противоречит принципу его независимости (естественно, относительной). Независимость контроля связана, прежде всего, с его независимостью от контролируемых объектов, она обеспечивается во всех странах, где реализуются функции контроля. Что же касается абсолютной незави-

симости финансового контроля, то обеспечить ее достаточно трудно, потому что контролируется не какая-либо отдельная часть административного аппарата, а вся финансово-хозяйственная деятельность органов управления в целом. Финансовый контроль, организованный даже в отдельное административное ведомство, формально независимый от других частей государственного управления, находится, однако, в зависимости от политики управления в целом, так как оставляет часть своих функций власти и не может не руководствоваться ее общей политикой»¹.

Отдельные авторы, наряду с понятиями «внешний контроль» употребляют понятия «надведомственный контроль» и «ведомственный контроль». Такая трактовка финансового контроля дает более широкие возможности по разграничению органов контроля на внутренние и внешние².

Для обоснованного разделения контроля на внутренний или внешний на практике необходимо учитывать все связанные с ними факторы, начиная от общих принципов осуществления контроля и заканчивая заданными параметрами конкретной ревизии или проверки. Поэтому применение данных понятий для практических целей предполагает определенность и детализацию обстоятельств, что проявляется при осуществлении контроля не всегда. Справедливости ради следует отметить, что как внешнему, так и внутреннему государственному финансовому контролю присущи черты, характерные для той и другой разновидностей государственного финансового контроля³.

Мы поддерживаем предложения ученых-экономистов об усилении взаимосвязи внутреннего и внешнего контроля, осуществляемого органами исполнительной власти. «Для координации и повышения результативности работы было бы целесообразным, чтобы органы ведомственного контроля направляли копии материалов проведенных ревизий и проверок на федеральном уровне в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, в регионах в контрольные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»⁴. Внешний конт-

¹ Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М.: Наука, 2004. С.12.

² Зуева И. А. Аудит в государственном секторе: пути развития // Бухгалтерский учет. 2005. № 20. С.51.

³ Мешалкина Р. Е. Теоретические вопросы государственного финансового контроля // Финансы. 2003. № 12. С.55..

⁴ Мстиславский В. А. , Соколова И. Р. Ведомственный контроль: состояние и перспективы // Финансы. 2005. № 3 С. 48.

роль может и должен использовать материалы проверок, осуществляемых ведомственными контролерами, что приведет к повышению результативности контрольной деятельности в целом.

Это особенно актуально в связи с реформированием бюджетной системы и созданием бюджетов поселений. Контрольные органы муниципальных образований в настоящее время маломощны, испытывают как кадровые, так и финансовые затруднения.

По нашему мнению, для результативного взаимодействия органов внутреннего и внешнего контроля необходимо законодательно закрепить их совместное взаимодействие, поскольку в настоящее время Бюджетный кодекс не четко и не последовательно регламентирует вопросы финансового контроля различными органами.

В частности, указывается, что законодательные (представительные) органы осуществляют три формы финансового контроля: предварительный, текущий и последующий контроль. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов, т. е. без указания формы.

Контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств. Здесь вообще не упоминается о контроле за использованием средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. И вероятно, эти органы осуществляют последующую форму контроля.

При этом в Бюджетном кодексе введено понятие «внутренний финансовый аудит», которое включает в себя «разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств». Но если провести параллели с формами финан-

сового контроля, осуществляемыми законодательными (представительными) органами, то «внутренний финансовый аудит» повторяет эти формы.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К БЮДЖЕТНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

Е. О. Даньева

*Заместитель директора IT-центра Финансово-промышленного
венчурного фонда ВПК, г. Екатеринбург
E-mail: mail@vpkf.ru*

Сегодня, когда подходы к бюджетному планированию претерпевают столь разительные изменения, органы исполнительной власти не могут упускать инициативу выстраивания новых механизмов и процессов управления бюджетом. Представителям региональных и муниципальных органов власти уже не хватает типовых инструкций, и необходимы подходы, обеспечивающие максимальную эффективность решения поставленных задач и оптимальное распределение нагрузки на всех участников бюджетного процесса.

За время претворения в жизнь бюджетной реформы было сделано многое для изменения концептуального подхода к бюджетному планированию. Применение на практике этой концепции вызывает различие во взглядах и подходах, заставляя сомневаться в правильности внедряемых механизмов и процессов управления.

По мнению наших аналитиков, причиной возникновения такого противоречия является разрозненность и отсутствие единого подхода при внедрении новых процессов бюджетного планирования.

Мы выделяем две основные причины, препятствующие внедрению механизмов:

1. Попытки внедрить новые элементы планирования на основе прежних процессов и способов взаимодействия.
2. «Поочередное» внедрение новых элементов планирования без учета взаимосвязанности этих элементов.

В основе решения, предлагаемого IT-центром, лежит принцип организации единого информационного пространства для финансового органа, распорядителей бюджетных средств и подведомственных учреждений.

Самой сложной задачей в данном контексте становится увязать и свести воедино все задачи и механизмы бюджетирования, ориентированного на результат.

Часто при планировании бюджета по видам бюджетных ассигнований теряется представление расходных статей бюджета в других разрезах. Как в общей массе расходов найти бюджетное ассигнование на оказание услуги? Кто потребители услуги? На основании какого нормативно-правового акта оказывается данная услуга? К какой из поставленных целей услуга относится? Какие задачи необходимо реализовать? Какие мероприятия провести, чтобы добиться определенных результатов? Какой аналитический показатель используется при расчете эффективности произведенных затрат?

Еще совсем недавно было сложно ответить на эти вопросы, но регионы продолжают работать в этом направлении и приходят к логичным решениям.

Главные распорядители бюджетных средств производят расчет бюджетных расходов отдельно по каждому виду бюджетных ассигнований. Используя реестр расходных обязательств, доступный в едином информационном пространстве, каждое бюджетное ассигнование закрепляется за соответствующим расходным обязательством. Имея в арсенале единую систему соответствия целей, задач, показателей и соответствующих мероприятий, участники бюджетного процесса соотносят каждую услугу, ассигнование или субсидию с необходимым набором элементов оценки результативности.

Такой подход, связывающий все элементы бюджетного планирования, автоматически приводит к упрощению процедур формирования всех необходимых плановых, отчетных, аналитических документов: государственных (муниципальных) заданий, ведомственных целевых программ, долгосрочных целевых программ, обоснований бюджетного ассигнования, докладов о результатах и основных направлениях деятельности.

Вторая причина, которая, на наш взгляд, затрудняет внедрение оптимальных процессов реализации механизмов БОР, – это «поочередное» внедрение механизмов без учета их взаимосвязанности. В нашей практике мы часто сталкиваемся с ситуацией, когда, например, задача ведения Реестра расходных обязательств уже решена, но внедренное решение настолько жестко, что интегрировать процесс сбора реестра с решением задач планирования государственных заданий практически невозможно.

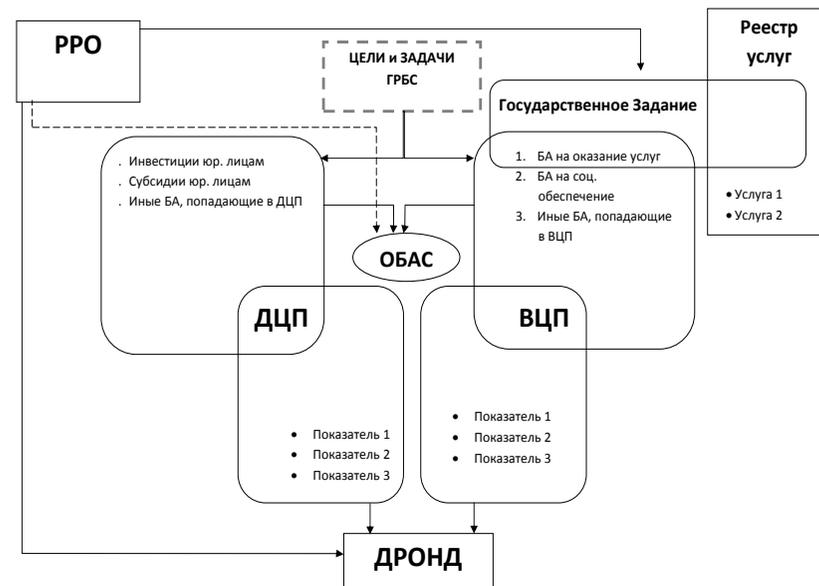
Процесс внедрения этого подхода трудоемок. Поэтому решение,

предлагаемое ИТ-Центром, включает как методологическую, так и технологическую поддержку, охватывающую всех участников бюджетного процесса. Вместе с тем учитываются и используются предложения самих участников, позволяющие повышать эффективность бюджетного планирования.

ИТ-Центр Финансово-промышленного венчурного фонда ВПК предлагает решение, которое учитывает все сложности, и предоставляет возможность внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, без издержек на оптимизацию и капитальную реконструкцию процессов.

В основе решения лежат два простых принципа:

1. Дать возможность органам исполнительной власти реализовать весь комплекс решаемых задач – возможно, не сразу, возможно, поэтапно, но сохранив при этом все связи между процессами.
2. Обеспечить простую и быструю связь между всеми участниками бюджетного планирования.



РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ

П. В. Дружинин, Т. В. Кухарева

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

E-mail: pdruzhinin@mail.ru

Развитие рыночной экономики потребовало более активного использования программно-целевых методов управления. В то же время пока эффективность бюджетных целевых программ (ЦП) невелика. Успех в реализации программы зависит от четкой интерпретации особенностей (специфики) проблемы, включения только тех элементов, которые предназначены для решения проблемы с учетом этих особенностей, анализа множества вариантов достижения цели. Практика показывает, что ЦП сопутствует успех, если есть четкая цель, достаточные ресурсы, научный задел, полномочия одного органа для перераспределения ресурсов и количество ЦП ограничено, достаточно финансовых ресурсов и возможностей органов управления.

При разработке и реализации ЦП должны использоваться общие и специфические принципы:

- легитимности;
- системности (иерархичности), взаимосвязанности федеральных, региональных и муниципальных ЦП;
- специфичности и конкретности (учет особенностей);
- согласованности всех компонент – учет интересов и действий участников (власть, бизнес и общество), мероприятий по времени и ресурсам (в разработке, согласовании и управлении должны принимать участие все заинтересованные стороны, все участники, чтобы региональная ФЦП, например, не стала ненужной региону);
- адаптивности, итеративности и обратной связи (возможность корректировки при необходимости);
- эффективности;
- строгой целевой направленности на решение ограниченного числа проблем на каждом из этапов (лучше ориентация на одну конечную цель);
- комплексности в рассмотрении и решении экологических, научно-технических, социально-экономических и других проблем, независимо от отраслевой или ведомственной принадлежности и формы собственности (включаются разные ведомства, иногда на стыке интересов);

- реальности (адекватности, учета внешней среды, верифицируемости и научной обоснованности);
- ответственности (единоначалия, соответствия прав и обязанностей);
- непрерывности и преемственности принимаемых решений различного уровня;
- контролируемости;
- многовариантности разработок, позволяющей выбрать наиболее рациональный путь решения проблемы.

При соблюдении этих принципов могут быть достигнуты преимущества программно-целевых методов управления, которых нельзя достигнуть другими методами:

1. Преимущества с точки зрения процесса:

- включение в общую систему мероприятий работ различной отраслевой направленности, любого числа исполнителей, организаций различных ведомств и форм собственности;
- увязка в единой программе всех этапов работ, организация единого руководства всеми этапами работ;
- единство финансирования, стимулирования и мотивации работ, направленных на достижение определенной конечной цели;
- организация административного и финансового контроля за выполнением всего комплекса работ.

2. Преимущества с точки зрения результата:

- возможность подготовки населения (производственной системы территории или отрасли) к адаптации полученных результатов;
- оптимизация сроков решения проблемы;
- оптимальность в использовании материальных ресурсов;
- оптимальность в использовании финансовых ресурсов.

Существует множество проблем, которые приходилось решать для повышения эффективности использования ЦП в РФ и РК. Некоторые из них постепенно преодолеваются:

- медленно разрабатывалась законодательно-нормативная база и формировалась методологическая база, в 90-х гг. было мало специалистов, обладавших необходимыми для разработки программ знаниями и опытом, слабо использовался мировой опыт, были недостаточны знания разработчиков программ в области прогнозирования;
- ограниченность финансирования, слабая предсказуемость изменения цен;

– невыполнение обязательств по финансированию (в 2007 г. только 23% средств было из внебюджетных источников);

– слабость гражданского общества, его неинициативность, мало проектов программ предлагается некоммерческими организациями;

– слабое знание и использование математических моделей для оценки и прогнозирования экономической ситуации и смежных сфер.

Опыт разработки и реализации программ в РФ и РК показал, что часто они оказываются неэффективны, причинами этого являются:

– формальный подход к разработке и реализации ЦП, пренебрежение этапом целеполагания, выделенные проблемы часто не являются важнейшими, происходит разработка ЦП по решению неприоритетных, неактуальных проблем, обычно отсутствуют количественные оценки целей;

– бессистемность (отсутствует взаимосвязь ЦП, представление в качестве ЦП обычного набора социально-экономических мероприятий, устойчивые повторяющиеся расходы, связанные с реализацией ведомством своих обязанностей, часто ЦП – средство получения дополнительного финансирования для обычных работ);

– программы не подвергаются экспертизе или они носят формальный характер, слабая ответственность за конечный результат, отсутствие количественных оценок в отчетности о выполнении, выделение в качестве индикаторов показателей, не зависящих от реализуемых мероприятий, отсутствие четких критериев эффективности ЦП, отсутствие мониторинга;

– отсутствие системы финансирования ЦП, неясность ресурсного обеспечения в процессе разработки ЦП, часто объем требуемого финансирования указывается больший, чем в реальности нужно, отсутствуют необходимые расчеты (не учитываются все источники поддержки и собственные средства), сомнительная финансовая обоснованность и отсутствие вариантов решений, а со стороны бюджета обычным является недостаточное финансирование;

– слабая связанность мероприятий и проектов, отсутствие точных сроков реализации мероприятий;

– отсутствие механизмов мотивации и стимулирования.

КАЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА КРЕДИТНОГО РИСКА УСЛОВНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

В. В. Дубовик

*Главный специалист Комитета бюджетно-финансовой политики
и казначейства Администрации Волгоградской области*

E-mail: dvv@volgafin.ru

Нехватка обеспечения по кредитам остается одним из наиболее серьезных препятствий на пути развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. В то время как банки имеют средства, которые могли бы быть направлены в частный сектор, индивидуальные предприниматели и частные компании не могут предоставить им соответствующее обеспечение. Это является основной причиной того, что банки воздерживаются от инвестиций в сектор малого и среднего бизнеса или делают это в очень ограниченных объемах.

Международный опыт показывает, что схемы гарантирования кредитов способствуют увеличению притока капитала в реальный сектор экономики и в особенности в развитие малого и среднего предпринимательства. Правительства стран, внедривших такие схемы, видели в них два основных преимущества. Во-первых, это уменьшает необходимость прямого выделения бюджетных средств на кредитование малого и среднего бизнеса. Во-вторых, это способствует развитию навыков оценки рисков у кредиторов и заемщиков, укреплению долгосрочных связей между ними и в конечном счете (при благоприятном развитии конъюнктуры) постепенно приводит к ситуации, когда участие государства как гаранта становится необязательным.

Есть, безусловно, и отрицательные моменты в государственных гарантиях. Прежде всего, считается, что они могут сделать и кредиторов, и заемщиков менее внимательными к оценке кредитного риска и разработке условий кредитного договора, стимулировать чрезмерное обращение банков в гарантийные фонды. Однако опыт показывает, что тщательно разработанные схемы гарантирования минимизируют проблемы такого рода.

Таким образом, в целях внедрения эффективных гарантийных схем требуется тщательный анализ связанных с ними рисков. В мировой практике риск определяется как возможность финансовых потерь, вызванная

каким-либо будущим событием или последовательностью событий, которые можно определить, но невозможно предсказать заранее с высокой точностью факт их наступления. При этом основным типом риска, с которым сталкивается гарант при предоставлении гарантии, является кредитный риск.

Применительно к государственным гарантиям кредитный риск представляет собой риск финансовых потерь бюджета в результате неспособности получателя государственной или муниципальной гарантии исполнить свои обязательства перед кредитором. При этом фактически потерями бюджета в этом случае являются расходы по погашению и обслуживанию обязательств в рамках договоров (соглашений), заключаемых на этапе предоставления гарантий. Данные расходы следует относить к потерям, в том числе в случае последующего их возврата гарантополучателем.

Для снижения и прогнозирования возможных убытков вследствие реализации кредитного риска по предоставляемым гарантиям субъекты РФ могут рассчитывать по ним так называемый размер ожидаемой ответственности.

В настоящий момент существует множество методик оценки кредитных рисков: начиная с методик оценки вероятности дефолта и заканчивая комплексными методиками, предусматривающими расчет ожидаемых и неожиданных потерь, как по отдельным долговым обязательствам, так и целым кредитным портфелям. Как правило, данные методики предназначены для оценки кредитных рисков прямых обязательств, в связи с чем они используются главным образом кредитными организациями.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие практики, они могут использоваться и для оценки кредитных рисков условных обязательств, в том числе рисков государственных гарантий. В настоящий момент наиболее эффективной применительно к российской действительности как с точки зрения простоты расчетов, так и с точки зрения качества получаемых результатов является методика ЦБ РФ, изложенная в Положении № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности».

Данная методика предполагает расчет уровня кредитного риска в разрезе двух типов обязательств: необеспеченных и обеспеченных.

Применительно к гарантиям кредитный риск необеспеченных обязательств будет рассчитываться на основе двух критериев: финансовое положение принципала и качество обслуживания им долга. При этом расчет

фактически может осуществляться с учетом как количественных, так и качественных показателей деятельности принципала, а также его кредитной истории.

Во втором случае, помимо финансового положения и качества обслуживания долга, в расчет также будут приниматься размер и качество предоставляемого по гарантии обеспечения. При этом в соответствии с рекомендациями ЦБ РФ обеспечение целесообразно делить на две категории: первую категорию и вторую категорию. Первая категория включает в себя различные виды первоклассных ценных бумаг, гарантийный депозит, первоклассные гарантии и поручительства, а их стоимость не корректируется. К обеспечению второй категории следует относить прочие ценные бумаги, гарантии, поручительства, а также материальные активы. Данные виды обеспечения считаются менее качественными, в связи с чем их стоимость корректируется на коэффициент, равный 0,5.

Оценка вышеприведенных показателей должна в дальнейшем использоваться для определения качества гарантии и расчета величины ожидаемой ответственности. ЦБ РФ рекомендует пять категорий качества кредитных обязательств и, соответственно, пять интервальных оценок кредитного риска. Однако на практике субъектом Федерации могут использоваться иное количество категорий качества предоставляемых гарантий и иные оценки ожидаемого объема ответственности.

В целом внедрение подобной методики позволит проводить более эффективную политику управления государственным долгом, поскольку дает возможность достаточно точно оценить уровень кредитного риска и размер ожидаемых потерь бюджета в результате наступления гарантийных случаев и тем самым спрогнозировать долговую емкость бюджета на предстоящий период. С другой стороны, использование подобной методики может способствовать не только достоверной оценке рисков, которым подвергается субъект Федерации, но и их снижению в результате проведения более качественного анализа принципалов. Это в сочетании с отказом от практики предоставления гарантий по политическим мотивам может повысить качество управления государственным долгом и существенно увеличить объем заимствований, направляемых на инвестиционные цели, а не на обслуживание текущих обязательств.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

В. В. Дюбин

*Комитет экономики Администрации г. Великие Луки
Псковской области*

Обеспечение финансовой стабильности бюджетов является одним из центральных направлений в антикризисных программах органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следует отметить, что на уровне субъектов РФ проявления кризиса отразились на параметрах региональных бюджетов уже после принятия законов о бюджете в виде соответствующих поправок в I квартале 2009 г. и даже в конце 2008 г. Причем 33% субъектов РФ приняли бюджеты только на 2009 г., без планового периода.

Применительно к муниципальному уровню, большинство бюджетов которого являются получателями дотаций и субсидий, важное место в обеспечении финансовой стабильности в условиях финансового кризиса играет организация межбюджетных отношений.

В предшествующих исследованиях (Дюбин В. В., 2007, 2008) было показано, что существующая правовая неопределенность с формированием финансовой помощи из региональных бюджетов варьируется как объемами данной помощи, так и применяемыми инструментами.

Для выявления практического состояния дел в 2009 г. по вопросам безвозмездных перечислений местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации были подвергнуты анализу межбюджетные отношения в двадцати двух субъектах Российской Федерации: 4 региона из Северо-Западного федерального округа и по 3 из остальных федеральных округов.

При отборе субъектов РФ использовались данные комплексной оценки экономического развития регионов таким образом, чтобы по каждому округу были представлены регионы с разным уровнем экономического развития.

Фактическое положение дел по оказанию финансовой помощи муниципалитетам из региональных бюджетов в 2008–2009 гг. было рассмотрено на основе объемов фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), объемов средств фондов софинансирования социальных расходов, а также динамики объемов средств, направляемых из фондов компенсаций. Были также учтены показатели ди-

намики общего объема доходов субъекта РФ, объемы финансовой помощи субъекту РФ из федерального бюджета.

Как показали данные анализа, формирование финансовой помощи муниципальным образованиям из бюджетов субъектов РФ в кризисном 2009 г. имеет по сравнению с 2008 г. ряд особенностей. Прежде всего, необходимо отметить, что большинство субъектов внесли поправки в региональные бюджеты в I квартале 2009 г., а отдельные субъекты, принимавшие законы о бюджете в ноябре 2008 г., успели внести поправки даже в конце 2008 г.

Центральной особенностью межбюджетных отношений в 2009 г. является существенное изменение соотношения между такими видами безвозмездных перечислений, как дотации и субсидии. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в целом по анализируемой группе субъектов РФ в 2009 г. по сравнению с 2008 г. составил всего 79,1%. При этом субсидии, выделяемые из фондов софинансирования социальных расходов, выросли в 2009 г. в 2,12 раза.

Такое положение дел, видимо, свидетельствует о политике концентрации финансовых ресурсов в бюджетах субъектов РФ с последующим перераспределением на приоритетные, с позиции органов государственной власти республик, краев и областей, направления в муниципальных образованиях.

В докладе также рассматриваются особенности региональной финансовой поддержки местного самоуправления применительно к федеральным округам, организация финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов) применительно к отдельным субъектам, а также финансирование передаваемых государственных полномочий.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

М. Д. Иванова

*Кольский филиал Петрозаводского государственного университета
E-mail: medeya99@yahoo.com*

В результате введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в стране появилось значительное число новых муниципаль-

ных образований со своими собственными бюджетами. На начало 2007 г. в соответствии с требованиями нового закона было создано около 24 210 муниципальных образований. Мурманская область не стала исключением и включилась в реализацию реформы. Так, в состав области входят 14 городских округов, 5 муниципальных районов, в состав которых включаются 13 городских и 10 сельских поселений. В рамках муниципальных районов с 1 января 2008 г. городским поселениям были переданы полномочия по формированию, утверждению, исполнению бюджета и т. д., то есть право самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Доходная часть городских поселений формируется за счет:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 10%;
- налога на имущество физических лиц – по нормативу 100%;
- земельного налога – по нормативу 100%;
- арендной платы и поступлений от продажи права на заключение договоров аренды за земли до разграничения государственной собственности на землю (за исключением земель, предназначенных для целей жилищного строительства) – по нормативу 50%;
- арендной платы и поступлений от продажи права на заключение договоров аренды за земли, предназначенные для целей жилищного строительства, до разграничения государственной собственности на землю, и расположенные в границах поселений – по нормативу 50%;
- дотации бюджету поселения на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности за счет субвенции, выделяемой бюджетам муниципальных районов из регионального фонда компенсаций на исполнение государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям.

Рассмотрим результаты данного распределения средств на примере городского поселения Зеленоборский, входящего в Кандалакшский район (табл.).

Таблица

Структура доходов городского поселения Зеленоборский
в 2006–2008 гг., %

Наименование дохода	До реформы		После реформы
	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Налоговые доходы	17,94	6,98	7,45
Неналоговые доходы	2,54	0,38	0,22
Безвозмездные поступления	19,54	37,87	92,31
Межбюджетные трансферты	59,98	54,74	-
Всего	100	100	100

В 2006 г. доля собственных доходов (налоговых и неналоговых) бюджета городского поселения составила 20,48%, в 2008 г. этот показатель составил 7,67%. Одновременно расходы на общегосударственные вопросы городского поселения в 2008 г. увеличились в 2,24 раза по сравнению с 2006 г., что объясняется в первую очередь увеличением штатной численности работников органов местного самоуправления в связи с передачей полномочий на уровень городского поселения, приобретением автотранспорта и других расходов. Общая доля безвозмездных перечислений занимает лидирующее положение в формировании бюджета городского поселения Зеленоборский. Это свидетельствует о том, что муниципальное образование г. п. Зеленоборский не имеет устойчивой доходной базы бюджета, что осложняет проведение мероприятий, направленных на развитие экономики и социальной сферы. В связи с этим происходит увеличение финансовой зависимости муниципального образования от государственной власти на уровне региона. Также необходимо отметить, что в консолидированном бюджете муниципального района безвозмездные поступления оставляют свыше 60%. Такая картина соответствует и областным, и общероссийским тенденциям. По данным Совета Федерации, всего 2% муниципалитетов в России самодостаточны¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что увеличение числа местных самоуправлений ведет к возрастанию расходов, увеличению финансовой зависимости местного бюджета от государственной власти на уровне региона, а следовательно, и уменьшению его финансовой самостоятельности.

Данные тенденции свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования межмуниципального механизма перераспределения бюджетных средств.

¹ Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Аналитическое управление. Аналитический вестник № 23(311). Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. Декабрь 2006 г. С. 48.

МЕТОДИКА ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ЧАСТИ РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С ПЕРЕВОЗКОЙ ПАССАЖИРОВ ПО СОЦИАЛЬНЫМ МАРШРУТАМ

Л. В. Ивановский, М. Н. Безлепкин

ООО «АУДИТОРСКО-ЭКСПЕРТНАЯ КОМПАНИЯ

“БАЛТ-АУДИТ-ЭКСПЕРТ”, г. Санкт-Петербург

E-mail: lvi@bae.ru

В Санкт-Петербурге право осуществления пассажирских перевозок по регулярным маршрутам разыгрывается по конкурсу. В первом конкурсе при формировании лотов использовался принцип комбинирования высокодоходных коммерческих и низкодоходных социальных маршрутов. Для расчета начальной (максимальной) цены лота использовалась методика оценки эксплуатационных затрат на выполнение перевозок. Затраты на развитие (обновление подвижного состава, повышение качества перевозок и т. п.) не учитывались. Оценка прогнозной выручки по маршрутам не производилась. В договорах с перевозчиками по умолчанию предполагалась возможность перекрестного субсидирования маршрутов, что, с одной стороны, приводило к снижению субсидий из бюджета, а с другой – вызывало недофинансирование производителей транспортных услуг. Для предотвращения нежелательных последствий в сложившейся ситуации Ассоциация пассажирских перевозчиков Санкт-Петербурга обратилась в правительство города с просьбой об изменении размера субсидий.

В настоящее время Санкт-Петербург готовится к проведению второго конкурса. В связи с этим разработана методика планирования расходов бюджета города на возмещение затрат, связанных с перевозкой пассажиров по социальным маршрутам. Объектами нормирования методики являются отдельные маршруты, их группы (лоты), вся городская маршрутная сеть. Нормируемыми величинами являются:

- затраты на пробег на маршруте, на группе маршрутов, по всей городской маршрутной сети;
- плановая выручка от транспортной работы (от разовых билетов, централизованная выручка) на маршруте, на группе маршрутов, по всей городской маршрутной сети;
- субсидии из бюджета.

В основе рассматриваемой методики лежит принцип установления баланса между затратами перевозчика, связанными с перевозкой пассажиров по социальным маршрутам, и возмещением затрат за счет выручки перевозчика и субсидии из бюджета Санкт-Петербурга.

В известных методиках учет прямых затрат ведется по признаку зависимости расходов от объемов производства. Косвенные расходы рассчитываются, как правило, как доля прямых расходов. Такой подход снижает точность расчетов, так как не все косвенные расходы прямо зависят от объемов производства.

В настоящей методике затраты учитываются по группам, имеющим общую экономическую природу и место возникновения. Рассматриваются следующие группы затрат перевозчика:

- затраты на материальные ресурсы, необходимые для перемещения транспортного средства (ТС) по маршруту в соответствии с параметрами, установленными договором на осуществление перевозок. Данные затраты пропорциональны пробегу ТС;
- затраты на оплату труда основного персонала (водители и кондукторы). Данные затраты пропорциональны времени, необходимому для перемещения ТС по маршруту в соответствии с установленными параметрами договора с перевозчиком;
- затраты на управление, инфраструктуру и амортизацию ТС (административно-управленческие затраты, аренда и содержание территорий, зданий, сооружений, объектов транспортной инфраструктуры, налоги на землю и имущество, амортизация ТС, транспортный налог). Данные затраты пропорциональны количеству ТС, необходимых для выполнения условий договора.

В основе расчета плановой выручки лежит известная зависимость выручки от производственных показателей: годового пробега по маршруту (для выручки от реализации разовых билетов) и транспортной работы (для централизованной выручки). Кроме того, при расчете первого из перечисленных компонентов выручки учитывается доходность маршрута, устанавливаемая по результатам статистической обработки отчетных данных перевозчиков.

Основными источниками исходных данных при использовании методики является реестр городских маршрутов и паспорта маршрутов.

Единицами нормирования в методике являются:

1. Затраты на материальные ресурсы, необходимые для перемещения транспортного средства определенного типа на 100 км.

2. Почасовая ставка персонала (водители, кондукторы).
3. Затраты на управление, инфраструктуру и амортизацию ТС в расчете на одно транспортное средство определенного типа в год.
4. Нормативная плановая выручка от разовых билетов на 100 км пробега.
5. Норматив распределения централизованной выручки по видам маршрутов (автобусный, трамвайный, троллейбусный).
6. Стоимость проезда в городском общественном наземном транспорте по разовому билету.

Методика состоит из четырех блоков:

1. Блок подготовительных расчетов для определения затрат перевозчиков в составе:

1.1. Блок расчета параметров маршрута, удельных показателей и коэффициентов, необходимых для расчета затрат на материальные ресурсы для перемещения ТС по маршруту.

1.2. Блок расчета показателей, необходимых для расчета затрат на оплату труда основного персонала (водителей, кондукторов).

1.3. Блок расчета показателей, необходимых для расчета затрат на управление и инфраструктуру.

2. Блок расчета нормативных эксплуатационных затрат на выполнение пассажирских перевозок по маршруту.

3. Блок расчета плановой выручки.

4. Блок расчета субсидий.

Размер субсидии перевозчика (нормативного возмещения затрат) определяется как разность нормативной экономически обоснованной стоимости обслуживания маршрута (группы маршрутов) и плановой годовой выручки. При этом при установлении нормативной экономически обоснованной стоимости обслуживания маршрута, кроме эксплуатационных затрат на выполнение пассажирских перевозок, учитываются нормативные, то есть признаваемые городом как необходимые, затраты перевозчика на обновление подвижного состава и повышение качества перевозок.

Применение методики не ограничивается лишь расчетом субсидий перевозчикам на возмещение затрат на перевозки по регулярным маршрутам. Аппарат методики при минимуме дополнительных данных можно использовать для произведения расчетов в смежных с социальными перевозками областях. Так, в настоящее время ведется разработка методик: оценки коммерческих маршрутов, расчета субсидий по оперативному резерву наземного транспорта, выполняющего транспортную работу по го-

родскому заданию, а также расчета субсидий, выделяемых перевозчикам на содержание дополнительной транспортной инфраструктуры, использование которой запланировано на будущие периоды.

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, В БЮДЖЕТНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Е. А. Качанова, Е. А. Жилина, Е. М. Чикурова

Уральская Академия

государственной службы, г. Екатеринбург

E-mail: elena.kachanova@uapa.ru

В условиях реализации бюджетных реформ бюджетная политика органов власти и управления регионов и муниципальных образований сталкивается с массой новаций в законодательстве и методическом обеспечении реформ. Одним из таких нововведений является бюджетирование, ориентированное на результат.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), – это новый инструмент управления финансами. Свое развитие он получил с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса. Поэтому, говоря о БОР, необходимо обозначить его основные характеристики.

БОР – система организации бюджетного процесса и государственного управления. Суть данной системы состоит в том, чтобы как можно эффективнее распределить бюджетные ресурсы между бюджетными учреждениями (органами государственной власти) и реализуемыми ими целевыми программами. Причем необходимо учитывать достижение конкретных результатов.

По мнению авторов, БОР при внедрении наталкивается на ряд проблем, которые можно разделить на два основных направления:

I. Методологические проблемы

1. *Отсутствие единого универсального показателя.* Когда мы говорим об использовании индикаторов эффективности, следует помнить, что не существует «правильного» показателя оценки того или иного вида деятельности, именно поэтому необходимо использовать систему индикато-

ров и показателей. Этот факт резко повышает требования к квалификации разработчиков реформы.

2. *Недостаточность оценки результата, как исключение из правила.* В случае, если при создании государственной услуги организации задействованы несколько подразделений, то использования только лишь показателей оценки продукта будет недостаточно. В таком случае наряду с использованием показателей оценки продукта необходимо привлечение показателей оценки процесса.

3. *Особенности учета временного периода.* Большое значение имеет учет длительности периода, необходимого для производства продукта. Дело в том, что проекты, реализуемые государственными органами, зачастую запланированы на средне- и долгосрочный периоды. Если анализировать отдачу от данных проектов раньше их конечного воплощения, то результат окажется неудовлетворительным.

4. *Проблема учета качества.* Даже самая продуманная система показателей эффективности отражает лишь количественный аспект. Необходимо также оценить и качественные характеристики. Непосредственные результаты имеют ценность лишь тогда, когда соотносятся с предполагаемыми фактическими результатами.

5. *Необходимость параллельного применения БОР и традиционных методик.* БОР применяется к подразделениям, осуществляющим функции, закрепленные за бюджетной организацией. По отношению же к вспомогательным подразделениям применение традиционных методик вполне приемлемо.

II. Проблемы финансирования

6. *Необходимость дополнительных затрат на создание системы контроля качества государственных услуг.* Эта проблема напрямую вытекает из необходимости учитывать не только количество, но и качество оказываемых потребителю государственных услуг.

7. *Проблема соотношения бюджетного задания с конечным результатом.* Сложно увязать бюджетное задание с конечным, социально значимым результатом. Отсюда следует необходимость в дополнительных исследованиях, а значит, и в дополнительных финансовых затратах.

8. *Сложность и потребность в дополнительном финансировании при разработке нормативов финансирования.*

9. *Потребность в дополнительном финансировании внедрения автоматизированных технологий приема, подготовки, учета, организации хранения и использования архивной, текущей и прогнозной информации,*

необходимой для обеспечения деятельности бюджетных организаций.

В качестве рекомендаций по эффективной реализации реформы БОР следует указать обдуманное, последовательное и постепенное ее внедрение. Причем обязательно нужно учитывать механизмы, возникающие при этом, следовать рекомендациям специалистов и экспертов.

Анализируя проблемы, возникающие при внедрении БОР, следует сказать о том, что основная их масса носит методологический характер. Следовательно, решение данных проблем сводится к квалификации разработчиков реформы. При ее достаточном уровне проблемные аспекты будут решены. Необходима также тщательная качественная разработка основных положений данной реформы, что в дальнейшем позволит ей эффективно функционировать.

Финансовые же проблемы сопровождают любую реформу. Поэтому, следуя логике БОР, проведение реформы в данном направлении принесет хорошие результаты. То есть все финансовые затраты окупятся.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СУБЪЕКТЕ РФ – АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Н. П. Кашенцева

*Архангельский государственный
технический университет, г. Архангельск
E-mail: n.kashentseva@agtu.ru*

Одним из основных направлений бюджетной реформы, проводимой в настоящее время в Российской Федерации, является внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. Ключевым компонентом этого направления является разработка и реализация бюджетных целевых программ.

Для повышения качества управления государственными финансами администрацией Архангельской области с 2005 г. внедряется в практику программно-целевой метод формирования части расходов областного бюджета. Количество региональных целевых программ ежегодно растет: в 2006 г. в перечень финансируемых программ входило 17 областных целевых программ, в 2007 г. – 29 программ, в 2008 г. – 34 областные целевые программы. При принятии областного бюджета на 2009 г. и на плановый

период 2010 и 2011 гг. учитывалась необходимость реализации в 2009 г. – 34, в 2010 г. – 26, в 2011 г. – 18 целевых долгосрочных программ.

Применение программ требует соответствующего нормативно-правового и методического обеспечения. Статья 179 Бюджетного кодекса РФ предписывает исполнительным органам государственной власти и местным администрациям установление порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации в виде нормативно-правового акта соответствующего уровня управления. Формирование и реализация областных целевых программ Архангельской области до 2009 г. осуществлялась в соответствии с областным законом «О социально-экономических программах Архангельской области» от 29 июня 2004 г. № 235-31-ОЗ.

С 2009 г. вступило в действие постановление Администрации Архангельской области от 26 ноября 2007 г. № 185-па «О порядке разработки и реализации целевых программ Архангельской области».

Порядок, установленный этим документом, распространяется только на целевые программы, реализация которых начата с 1 января 2009 г. Принятие подобного документа очень важно для нашей области, так как он не только более подробно описывает процесс разработки и реализации целевых программ, но и устанавливает методику оценки концепций и эффективности реализации долгосрочных целевых программ.

Долгосрочными целевыми программами в данном документе называются все целевые программы со сроком реализации более одного года. Долгосрочная целевая программа направлена на решение проблем областного значения в рамках полномочий двух или более исполнительных органов государственной власти Архангельской области. Государственными заказчиками целевых программ выступают аппарат администрации Архангельской области и (или) исполнительные органы государственной власти Архангельской области.

Все долгосрочные целевые программы в настоящее время разделены на 3 группы. Сроки реализации программ – 3 или 4 года. В 2009 г. в группу «Социально-экономические целевые программы» входит 16 программ, но основная сумма расходов (92,6%) приходится на 5 из них:

- «Развитие и совершенствование сети региональных автомобильных дорог общего пользования Архангельской области 2007–2010 гг.» – 2007,8 млн. руб.;
- «Развитие агропромышленного комплекса Архангельской области на 2008–2011 гг.» – 549,4 млн. руб.;

- «Развитие города Северодвинска на 2008–2011 гг.» – 427,2 млн. руб.;
- «Развитие города Архангельска как областного центра Архангельской области на 2007–2010 гг.» – 420,0 млн. руб.;
- «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры Архангельской области на 2007–2010 гг.» – 303,9 млн. руб.

Во второй группе «Долгосрочные целевые программы» из 18 программ 70,5% расходов приходится на 4 программы:

- «Софинансирование строительства объектов социальной и инженерной инфраструктуры на территории НАО на 2009–2011 гг.» – 787,0 млн. руб.;
- «Развитие массового жилищного строительства в Архангельской области на 2009–2012 гг.» – 407,4 млн. руб.;
- «Газификация Архангельской области на 2009–2011 гг.» – 400,0 млн. руб.;
- «Родина Ломоносова, на 2009–2011 гг.» – 229,0 млн. руб.

Адресная целевая программа планируется к реализации только одна. Это программа «Переселение граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде, на 2009–2012 гг.». Эта программа осуществляется на условиях софинансирования из Федерального фонда реформирования ЖКХ.

Распределение бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ приведено в таблице.

Таблица

Распределение бюджетных ассигнований на реализацию бюджетных целевых программ Архангельской области в 2009–2011 гг., млн. руб.

Группа программ	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Социально-экономические целевые программы	4006,2	4060,8	756,3
Долгосрочные целевые программы	2586,3	4843,8	5065,7
Адресная целевая программа	192,6	459,5	697,8
Итого	6785,1	9364,1	6519,8
Расходы областного бюджета	51646,2	58347,8	62454,1
Доля расходов на реализацию программ в общей сумме расходов бюджета, %	13,1	16,0	10,4

Вышеуказанным постановлением Администрации Архангельской области предусмотрен также порядок разработки и ведомственных целевых программ, но пока опыта разработки таких программ в Архангельской области нет. Положительным моментом является то, что для их разработки

создана необходимая правовая основа. Их разработка в дальнейшем будет способствовать внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, и переходу на программно-целевое планирование.

АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

С. А. Кирсанов

Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования

E-mail:ksaimr@mail.ru

Необходимость внедрения аудита эффективности в систему государственного финансового контроля обусловлена рядом факторов.

Во-первых, в условиях достаточно ограниченных ресурсов государства повышение эффективности использования государственных средств выступает значительным ресурсом для решения имеющихся социально-экономических проблем. При этом аудит эффективности дает возможность не только оценить степень эффективности использования средств, но и определить необходимые меры по ее повышению.

Во-вторых, поскольку бюджет является важнейшим инструментом реализации социально-экономической политики государства, для выполнения задачи ускорения экономического роста требуется повысить эффективность системы финансового управления. Это требует адекватной системы государственного финансового контроля, которая должна включать наряду с финансовым аудитом и аудит эффективности.

В-третьих, результаты аудита эффективности позволяют гражданам:

- понять, какие цели социально-экономического развития выдвигают органы государственной власти в качестве приоритетных для страны;
 - сделать прозрачной и открытой деятельность органов власти по управлению бюджетом;
 - оценить, в какой степени органы исполнительной власти достигают поставленных целей социально-экономического развития;
 - знать, насколько результаты использования государственных средств обеспечивают удовлетворение потребностей различных групп населения.
- Поскольку аудит эффективности является разновидностью финансового контроля государственных и муниципальных средств, объектами

проверки являются не только распорядители бюджетных средств, но и использующие их субъекты экономической деятельности. Предметом аудита эффективности является деятельность организации по использованию государственных и муниципальных ресурсов в двух смыслах:

- как функциональная деятельность, приводящая к определенным общественным результатам;
- как производственно-экономическая деятельность, которая характеризуется материальными, трудовыми и финансовыми затратами.

Если продуктивность использования государственных и муниципальных средств достаточно легко оценить в измеримых показателях, например себестоимости продукции или услуги, то оценка социальной результативности является более трудной задачей. Она связана с определением конечного социального эффекта произведенных затрат для общества в целом или для определенной части населения. В этом случае необходимо предварительно выбрать критерии, те измеримые показатели, по которым будет определяться выполнение той или иной социальной функции. Без оценки социального эффекта выводы об эффективности использования средств сделать невозможно.

Аудит эффективности выполняет двоякую задачу: дает законодательным органам информацию о качестве управления государственными ресурсами и помогает повышать качество управления общественными средствами. При этом аудит эффективности не отменяет традиционного финансового аудита и не умаляет его значения. Это два самостоятельных вида бюджетного контроля, различия которых приведены в таблице.

Таблица

Область сопоставления	Финансовый аудит	Аудит эффективности
Задачи	Определение правильности ведения, полноты учета и отчетности, законности и целевого использования государственных средств	Определение эффективности, продуктивности, экономности и результативности использования государственных средств
Предмет	Финансовые документы и отчетность участников бюджетного процесса	Деятельность участников бюджетного процесса в ходе использования государственных средств (выполнение функций, реализация программ) и результаты этой деятельности
Методы	Документальная и фактическая проверка операций с государственными средствами, а также их отражение в бухгалтерской и финансовой отчетности	Анализ методов организации, конкретных ситуаций, результатов работы объектов проверки на основе критериев оценки эффективности
Отчет	Стандартизованная форма, содержащая выводы на основе финансовых документов и перечень выявленных нарушений	Документ дискуссионного характера, содержащий выводы на основе различных аргументов, в том числе социологической информации, и рекомендации

Из приведенного сравнения следует, что финансовый аудит является достаточно формализованной процедурой по сравнению с аудитом эффективности, который представляет собой более гибкую систему, основанную в значительной степени на аналитических процедурах. Аудит эффективности носит более широкий и открытый для суждения и толкования характер.

Если задачей финансового аудита является определение формальной правильности ведения, полноты учета и отчетности доходов и расходов, законности расходования бюджетных средств, то аудит эффективности нацелен на определение экономности, результативности и продуктивности использования этих средств. Финансовый аудит основан на методике нормативного подхода, то есть соблюдения установленных правил при расходовании общественных средств, в то время как аудит эффективности оценивает экономические и социальные последствия этих расходов. При этом оценка эффективности осуществляется на основе выбранных «эталонных» критериев, в связи с чем в процессе проведения аудита эффективности широко используются такие методы, как опросы, анкетирование и т. д.

Таким образом, речь идет не о замене, надстройке или включении одного вида бюджетного контроля в другой, а о внедрении в деятельность контрольных органов новой разновидности финансового контроля, которая не только дополняет традиционный финансовый аудит, но наполняет саму систему государственного финансового контроля новым содержанием. При этом оба вида аудита могут проводиться как самостоятельно, так и одновременно, в рамках одной проверки.

Список литературы

1. Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности».
2. Двуреченских В. А. Проблемы теории и методологии внешнего аудита бюджетов. Начала государственного аудита / Под общ. ред. В. А. Двуреченских. М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2006. 256 с.
3. Пути совершенствования деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации в условиях стратегического и среднесрочного бюджетного планирования (Москва, 17 апреля 2007 года): Матер. конф. М., 2007.
4. Органы финансового контроля в субъектах Российской Федерации: статус, финансирование, технологии контрольной деятельности / Дома-

невская Е. П., Лаптев С. А., Михайлов И. П., Никифоров О. Н., Ошурков А. Т., Перекрест В. Т., Перекрест И. В. СПб.: Центр стратегического анализа общественных процессов, 2006. 111 с.

5. Саунин А. Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле. М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2004. 144 с.

МОНИТОРИНГ КАК ОПЕРАТИВНЫЙ СПОСОБ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

А. Ю. Короленко

Контрольно-счетная палата Ивановской области

На современном этапе развития бюджетного контроля появился, наряду с устоявшимися методами его проявления – бюджетным контролем в виде проверок, ревизий и надзора, новый метод – мониторинг. Подчиненные общей цели соблюдения финансового законодательства всеми экономическими субъектами в процессе формирования и использования фондов денежных средств, эти методы имеют и отличительные особенности, дающие основания для их обособления. Мониторинг, осуществляемый в ходе исполнения бюджета, представляет собой непрерывный процесс отслеживания результатов, достигаемых в ходе реализации программ.

Основные составляющие этого процесса:

- непрерывное наблюдение;
- оценка и прогнозирование;
- определение показателей, позволяющих определить проблемы;
- система сбора, хранения и обработки информации.

Присутствие всех этих компонентов обеспечивает своевременное предупреждение неблагоприятной ситуации. Мониторинг является частью системы управления, способствующей принятию эффективных и своевременных управленческих решений.

Мониторинг результативности бюджетных расходов не является открытием в сфере управления общественными финансами. В том или ином виде он существует уже давно. Однако данный вид деятельности до сих пор носит фрагментарный характер, порядок организации мониторинга и его взаимодействия с основными этапами бюджетного процесса и управления общественными финансами не определен.

Важность мониторинга в контрольной деятельности в настоящее время отмечает С. В. Степашин: «Необходимо каждый месяц осуществлять мониторинг реализации национальных проектов и крупных целевых программ. В такой работе контрольные органы разного подчинения должны активизировать свое сотрудничество, не дожидаясь создания соответствующей законодательной и нормативной базы»¹.

Внутренний финансовый контроль, осуществляемый в ходе исполнения бюджета непосредственными получателями и распорядителями бюджетных средств, понимаемый в российской практике и как «ведомственный контроль», в условиях реализации бюджетирования, ориентированного на результат, получает в качестве еще одного инструмента метод мониторинга социальной и экономической эффективности реализуемых бюджетополучателями функций. Это метод, который помогает определить и повысить результативность деятельности администраторов бюджетных средств, в частности, по предоставлению услуг, исполнению программ. В основе метода лежит использование показателей, позволяющих проследить достижение результатов по отношению к поставленным целям.

Мониторинг может служить начальным этапом аудита эффективности, который в последние годы внедряется в деятельность контрольных органов России. Он связан со всеми этапами бюджетного процесса, начиная от планирования деятельности и кончая предоставлением отчетности.

Мониторинг должен стать первым этапом при проведении бюджетного контроля. Постоянное наблюдение за объектом контроля позволит снимать многие проблемы в использовании бюджетных средств до начала проведения контрольных мероприятий и тем самым способствовать общему повышению их качества. Он позволяет выявить проблемные места в проверяемых организациях до проведения внешней проверки и уделить им особое внимание.

Одним из важных направлений в деятельности контрольно-счетных палат субъекта Федерации является мониторинг использования средств, предоставляемых из областного бюджета местным бюджетам в форме субсидий и субвенций, в связи с высокой долей межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов.

Целью мониторинга местных бюджетов является:

1) контроль за своевременным и полным исполнением расходов мест-

¹ Степашин С. В. Выступление на семинаре-совещании по вопросам контрольной деятельности (7 декабря 2005 года, Москва, Кремль): www.ach.gov.ru

ного бюджета за счет субвенций и субсидий, направляемых из областного бюджета, а именно за обеспечением своевременного зачисления средств на лицевые счета получателей местного бюджета и их полным освоением;

2) разработка на практике методики оценки эффективности расходов местных бюджетов в рамках делегированных полномочий на основе полученных результатов мониторинга.

Данная процедура контроля имеет большое значение, поскольку не все муниципальные образования имеют возможность создавать собственную контрольно-счетную палату из-за недостатка кадров.

ПРЕДПОСЫЛКИ ФИНАНСОВОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. Е. Курило

Институт экономики Карельского научного центра РАН,

г. Петрозаводск

E-mail: akurilo@mail.ru

Одним из направлений муниципальной политики государства является достижение финансовой самостоятельности местного самоуправления. Органы власти всех уровней заинтересованы в повышении жизненного уровня населения и успешном развитии предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность на данной территории.

В реальных условиях генеральной целью деятельности администрации местного самоуправления является создание условий, обеспечивающих высокий уровень качества жизни населения территории, включающего уровень сервиса, обеспечение занятости, снижение и предотвращение безработицы, здоровье и высокий уровень дохода населения, социальную, правовую, экономическую и экологическую защиту интересов жителей. С 01 января 2006 г. в России вступил в действие Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но в ходе реформы самоуправления остро проявились две проблемы: недостаток источников формирования бюджетов поселений и нехватка квалифицированных муниципальных кадров для управления развитием местной экономики.

В Республике Карелия в подавляющем большинстве муниципальных образований отсутствуют крупные предприятия, и единственной возможностью развития экономики таких поселений выступает сектор малого и среднего предпринимательства. Малое предпринимательство, являясь достаточно адаптивной системой, решает задачи насыщения локального рынка товарами и услугами и развития экономической активности населения.

Для муниципальных образований сектор малого и среднего предпринимательства является участником решения социальных проблем и позволяет создавать рабочие места и обеспечивать социальную защиту работающих, смягчать последствия кризисных явлений и выполнять социальный муниципальный заказ, а также является основным плательщиком местных налогов и сборов и пополняет муниципальный бюджет. Инструментом для развития территории являются бизнес-проекты. Разработка и реализация проектов позволяет сформировать точки роста местной экономики и группы устойчивых и конкурентоспособных предприятий.

В таких условиях встает вопрос упорядочения на уровне всех органов муниципального самоуправления отношений власти и предпринимателей. Необходим системный подход к выстраиванию отношений «власть – бизнес». В условиях острой недостаточности финансирования органов муниципального самоуправления оформление соглашений о социальном партнерстве с сектором малого предпринимательства позволит осуществлять плодотворное сотрудничество органов местного самоуправления и субъектов малого предпринимательства.

Сотрудничество в рамках подобных соглашений позволяет бизнесу участвовать в системном решении социальных проблем местного сообщества, принимать участие в выработке управленческих решений, затрагивающих интересы бизнеса. Но и органы муниципального самоуправления, со своей стороны, берут на себя обязательства содействовать развитию субъектов малого предпринимательства и снижению барьеров, мешающих его развитию. Подобная модель отношений способствует построению стратегии реализации программ поддержки и развития предпринимательства, устранению административных барьеров, мешающих развитию предпринимательства, продвижению товаров и услуг предприятий, формированию механизмов добросовестной конкуренции и тем самым развитию самоуправляемой территории.

Как показывает мировая практика, одним из наиболее эффективных инструментов развития сектора малого предпринимательства является

микрофинансирование бизнеса. В этом направлении также следует проводить работу по развитию системы микрофинансовых институтов: кредитных кооперативов, обществ взаимного кредитования, других небанковских кредитных институтов, предоставляющих на возвратной основе средства для развития субъектов малого предпринимательства в республике. Необходимо содействовать созданию кредитных бюро, обеспечивающих ведение единой базы кредитных историй субъектов малого предпринимательства, и обеспечению возможности ее свободного использования банками, кредитными кооперативами, другими небанковскими кредитными институтами. Это важно, прежде всего, на местном уровне, учитывая локальный и региональный характер деятельности малых предприятий.

Развитие сектора малого предпринимательства на всей территории республики, и особенно в сельской местности, возможно через развитие различных форм кооперации – сбытовой, снабженческой, информационной, правовой, кредитной. И руководство районов и поселений должно оказывать содействие различным формам кооперации.

Стратегический план развития малого предпринимательства на территории является неотъемлемой составной частью общего стратегического плана развития муниципального образования. В настоящее время региональные власти Карелии проводят работу по разработке планов и программ социально-экономического развития всех муниципальных образований. Эти программы содержат раздел по развитию малого предпринимательства.

Малое предпринимательство, которое по своей природе является региональным, может решать достаточно много проблем самоуправляемых территорий. Для этого необходимы подсистема разработки программ развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории и методика их разработки. Эта подсистема строится на основе уже действующей в Республике Карелия единой системы стратегического управления развитием республики. Она является одним из элементов этой системы и предусматривает разработку программных документов на всех уровнях, начиная с малых предприятий и предпринимателей без образования юридического лица. Эти документы представляют собой комплекс взаимосвязанных основополагающих элементов, определяющих развитие предпринимательства и реализуемых на территории республики. Это позволяет более полно использовать ресурсы республики и включить в процесс развития малого предпринимательства все уровни управления.

Состояние муниципальной экономики в значительной мере опреде-

ляет экономическое развитие государства и оказывает влияние на формирование климата, определяющего отношение населения к государству и проводимым им преобразованиям. И одним из факторов улучшения этого климата может служить развитие малого и среднего предпринимательства на территории.

Для стимулирования экономического развития муниципальных образований и достижения финансовой самодостаточности местного самоуправления следует использовать бюджетное и налоговое регулирование, в процессе совершенствования которого должно произойти замещение межбюджетных трансфертов из бюджетов более высокого уровня поступлениями от собственных доходных источников. С этой целью необходимо прорабатывать вопрос о закреплении за местными бюджетами дополнительных налоговых источников, стимулирующих работу муниципалитетов по расширению собственной доходной базы. Кроме того, следует содействовать созданию условий для экономической самостоятельности и реализации специальных целевых программ развития и программ развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы на уровне муниципальных образований.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ СТРАТЕГИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В. В. Левина

Тульский государственный университет, г. Тула

E-mail: vvl2004@mail.ru

В условиях нестабильности финансовой ситуации особое значение приобретает бюджетная политика, позволяющая целенаправленно использовать механизмы бюджетного регулирования на всех уровнях управления. Совершенствование методологических основ формирования региональных бюджетных стратегий в сложившихся условиях является актуальной задачей. На наш взгляд, методологический подход к формированию бюджетной стратегии региона должен включать следующие элементы:

- модель оценки текущего состояния бюджета субъекта РФ;
- перечень базовых стратегических альтернатив и научно-методических подходов к их реализации;

- механизмы реализации бюджетной политики субъекта РФ в сфере бюджетных доходов, расходов и межбюджетного регулирования;
- определение роли межбюджетных трансфертов при реализации стратегических альтернатив в сфере бюджетной политики.

Представляется целесообразным диверсификация стратегического управления в сфере бюджетной политики в зависимости от региональной специфики, финансового состояния субъекта РФ, а также его целей в социально-экономическом и финансовом развитии. На наш взгляд, следует выделить основные виды альтернативных региональных бюджетных стратегий:

- выживание (антикризисная стратегия);
- устойчивое развитие;
- модернизация и реформирование бюджетной системы региона.

Для выбора бюджетной стратегии предлагается использовать показатели, характеризующие состояние регионального бюджета, а также учитывать цели регионального развития. В процессе формирования бюджетной стратегии субъекта РФ, при выделении базовых целей необходимо учитывать, что бюджетная политика предполагает мобилизацию доходных источников в бюджеты региона и муниципальных образований, организацию финансирования расходных полномочий. Работа в двух этих базовых направлениях невозможна без развития системы межбюджетного регулирования на региональном уровне. Рассмотрим названные бюджетные стратегии более подробно и охарактеризуем роль управления бюджетными доходами, расходами и межбюджетным регулированием на субфедеральном уровне при реализации каждой из них.

«Выживание» (антикризисная стратегия) рекомендуется для остродефицитных регионов, а также в условиях существенного снижения налоговых поступлений в бюджет субъекта РФ. В условиях мирового финансового кризиса, предопределяющего изменчивость внешней среды и снижение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, эта стратегия приобретает особую актуальность. Ее реализация ориентирована на соблюдение требований законодательства по ограничению предельного размера дефицита регионального бюджета, бесперебойное финансирование текущих расходов, недопущение чрезмерного нарастания кредиторской задолженности. В этом случае следует жестко ограничивать бюджетные расходы и изыскивать резервы бюджетных доходов. Такая политика должна проводиться в рамках стратегии «Выживание», но ее не следует сохранять в долгосрочной перспективе, так как в этом случае не будет обеспечено

развитие региона. Реализация этой стратегии предполагает дальнейший переход к стратегии «Устойчивое развитие» в результате преодоления кризиса либо к стратегии модернизации, если выявлена ее необходимость для развития финансов данного региона.

Бюджетная стратегия «Устойчивое развитие» предполагает стабильное финансирование программы социально-экономического развития региона. Она реализуется в рамках расходно-ориентированной модели бюджета. Стратегия целесообразна в условиях внешней финансовой стабильности, созданной в регионе эффективной бюджетной системы и качественно организованного бюджетного процесса. Она позволяет, не внося принципиальных изменений в систему организации бюджетных доходов и расходов, а также межбюджетного регулирования, обеспечивать финансирование приоритетов социально-экономического развития. Данная стратегия эффективна в условиях достаточного объема бюджетных средств и наработанного опыта финансирования развития за счет бюджетных и внебюджетных источников. Межбюджетное регулирование не претерпевает существенного изменения, оставаясь ориентированным на традиционные цели, то есть преобладание выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также своевременное и полное финансирование делегируемых им государственных полномочий. Межбюджетное регулирование рассматривается как элемент организации политики в сфере бюджетных расходов.

Стратегия «Модернизация и реформирование бюджетной системы региона» предполагает выделение факторов, влияющих на состояние бюджетной политики в целом и межбюджетных отношений, как системообразующего элемента бюджетной политики в регионе, выбор показателей оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов, формирование методик распределения межбюджетных трансфертов различных видов, учитывающих экономические и социальные цели, на достижение которых ориентирован данный вид трансфертов. Именно межбюджетное регулирование во многом определяет перспективы развития региона, совершенствование регулирования позволяет обеспечить развитие бюджетной политики субъекта РФ в сфере управления бюджетными доходами и расходами, а также оптимизировать структуру его консолидированного бюджета. По нашему мнению, политика в сфере межбюджетных отношений должна быть организована региональными властями таким образом, чтобы стимулировать увеличение бюджетных доходов муниципальных образований. Основным механизмом, который должен использоваться для увеличения бюджетных доходов, является финансовое стимулирование муниципаль-

ных образований к увеличению объема налоговых и неналоговых доходов. В среднесрочной перспективе необходим переход от преобладания выравнивающих межбюджетных трансфертов к стимулирующим трансфертам. Цели и механизмы стратегического управления системой межбюджетных трансфертов в различных регионах могут существенно отличаться и должны наиболее полно учитывать специфику экономики, социальной сферы и финансовой системы региона. Система межбюджетных трансфертов в регионе существенно влияет на эффективность его бюджетной политики, поэтому при формировании бюджетной стратегии субъекта РФ необходима разработка гибких методов планирования межбюджетных трансфертов и оценки их эффективности в достижении стратегических целей.

Таким образом, стратегическое управление бюджетной политикой на региональном уровне ориентировано на достижение долгосрочных целей финансового развития региона и муниципальных образований, расположенных на его территории. Следует учесть, что использование стратегического управления бюджетной политикой потребует внесения корректировок в нормативно-правовую базу субъекта РФ.

МЕТОДИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ ГОДОВЫХ ОТЧЕТОВ ОБ ИСПОЛНЕНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

В. В. Литвинцев

Контрольно-счетная палата Москвы

E-mail: litvintsev@ksp.mos.ru

Внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется органом муниципального финансового контроля, в порядке, установленном муниципальным правовым актом. При этом по обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться в том числе органом государственного финансового контроля, созданным законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации (ст. 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Подобная схема реализована в 2009 г. в г. Москве в отношении всех внутригородских муниципальных образований.

На основе анализа материала, полученного в ходе подготовки и проведения внешней проверки, предлагаются схема организации и методика проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов силами контрольно-счетной палаты субъекта Российской Федерации.

Правовыми основаниями проведения внешней проверки явились нормы федерального и московского законодательства о местном самоуправлении, бюджетного законодательства, закона г. Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы», а также трехсторонние соглашения, заключенные между внутригородскими муниципальными образованиями (далее – ВМО), муниципалитетами и Контрольно-счетной палатой Москвы (далее – КСП Москвы).

В соответствии с указанными соглашениями, КСП Москвы ежегодно на основании соответствующего обращения ВМО осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении бюджета. С этой целью КСП Москвы имеет право:

- проверять в полном объеме бюджетную отчетность, включая годовую бюджетную отчетность, представляемую в финансовый орган г. Москвы;
- получать по письменному запросу необходимую для проведения внешней проверки информацию от третьих лиц (финансовых, налоговых органов и других);
- получать разъяснения по возникшим вопросам в ходе проведения внешней проверки.

В свою очередь, КСП Москвы обязана провести внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовить заключение на годовой отчет об исполнении местного бюджета до 1 мая текущего года.

Основными целями внешней проверки являлись установление полноты, соответствия требованиям нормативных правовых актов, а также достоверности показателей бюджетной отчетности, представленной ВМО. Также производилась оценка прозрачности и информативности показателей бюджетной отчетности.

Соблюдение единых принципов и подходов к организации и проведению внешней проверки обеспечивалось «Временными методическими рекомендациями по проведению внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета внутригородского муниципального образования города Москвы», одобренными Редакционно-методическим советом КСП Москвы.

В ходе проверки проверялась внутренняя согласованность соответствующих форм бюджетной отчетности. Анализировались показатели отчетности на предмет соответствия данным бюджетного учета. Выборочно проверялось соответствие данных аналитического и синтетического учетов между собой и данными документов, являющихся основанием для осуществления операций. Выборка формировалась по итогам камеральной обработки и анализа бюджетной отчетности и иной информации. С этой целью у всех муниципалитетов были запрошены данные Главных книг за декабрь 2008 г. (главного распорядителя, получателей бюджетных средств и финансового органа). Также использовались данные, полученные КСП Москвы в централизованном порядке из автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом г. Москвы, в первую очередь – реестры проведенных сумм по всем ВМО.

Кроме того, проверялось соответствие показателей исполнения местных бюджетов плановым показателям, установленным решениями о бюджете. Анализировались причины и последствия выявленных отклонений.

Особое внимание было уделено проверке наличия и функционирования системы внутреннего финансового контроля в части, относящейся к целям внешней проверки годовой бюджетной отчетности ВМО. В связи с этим было проведено анкетирование руководителей и главных бухгалтеров муниципалитетов.

Общим недостатком по всем проверенным ВМО является неполнота представления (либо заполнения) форм отчетности, предусмотренных требованиями Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации № 128н от 13.11.2008 г. Так, например, не всеми муниципалитетами составляется сводная справка по заключению счетов бюджетного учета отчетного финансового года ф. 0503110 к сводному балансу главного распорядителя (ф. 0503130) либо к балансу по поступлениям и выбытиям бюджетных средств ф. 0503140 (финансового органа). Отсутствие вышеуказанных форм либо необходимых показателей соответствующих кодов счетов не дает возможности проверить корректность консолидации показателей путем суммирования одноименных показателей и исключения взаимосвязанных оборотов по соответствующим номерам счетов бюджетного учета.

Установлены многочисленные факты недостоверности отчетности в части полноты отражения на забалансовых счетах данных об имуществе,

полученном муниципалитетами в безвозмездное пользование от г. Москвы для реализации переданных государственных полномочий.

К системным можно отнести нарушения ст.12 Федерального закона № 129-ФЗ от 21.11.1996 г. «О бухгалтерском учете» в части обязательного проведения инвентаризации активов и обязательств, находящихся в собственности и безвозмездном пользовании муниципалитетов.

Проведенными проверками реестров проведенных сумм муниципалитетов и сравнительным анализом отчетных данных с информацией о наличии дебиторской (кредиторской) задолженности ВМО, полученной от одного из контрагентов (ГУП «Медицинский центр управления делами Мэра и Правительства Москвы»), установлено, что в отчетности и регистрах бухгалтерского учета большинства муниципалитетов не отражена дебиторская задолженность ГУП «Медицинский центр». Таким образом, фактически расходные обязательства 2009 г. отражались в составе расходов 2008 г.

Установлено, что ряд муниципалитетов не вел Главную книгу (ф. 0504072). При этом годовые отчеты об исполнении бюджетов соответствующих ВМО муниципалитетами составлялись вручную на основании отчетов по кассовому исполнению бюджета, представляемых Финансово-казначейскими управлениями Департамента финансов г. Москвы (органов, осуществляющих кассовое обслуживание исполнения бюджетов ВМО).

Основными причинами выявленных нарушений и недостатков явились нарушения методологии бюджетного учета, невыполнение требований нормативных правовых актов, недостаточный уровень квалификации бухгалтерских работников.

Кроме того, используемые муниципалитетами бухгалтерские программы не всегда позволяют производить консолидацию отчетности подведомственных бюджетополучателей в автоматическом режиме.

Следует отметить, что часть выявленных расхождений и несоответствий в бюджетном учете и отчетности была устранена непосредственно в ходе внешней проверки. При этом учитывая, что к моменту проведения внешней проверки отчетность была сдана в Финансово-казначейские управления Департамента финансов г. Москвы, значительная часть показателей, влияющих на достоверность отчетности, не может быть откорректирована.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

А. В. Лукьянова

Волгоградский государственный университет

Эффективное управление финансами в государственном секторе предполагает эффективное распределение и использование ресурсов при наличии строгой ответственности за управление государственными ресурсами.

Оценка эффективности системы государственного управления бюджетными ресурсами на региональном уровне должна проводиться комплексно и отражать степень достижения поставленных перед органами власти целей и задач.

Методика оценки эффективности и результативности финансового управления бюджетными ресурсами региона призвана формализовать и дать количественную характеристику качеству управления бюджетными доходами и бюджетными расходами с точки зрения их эффективности.

Для возможности применения методических подходов к оценке эффективности и результативности бюджетного управления финансовыми потоками расходов и доходов региона необходимо произвести расчеты финансово-экономических индикаторов качества управления бюджетными доходами и расходами. Возможно выделение семи основных групп данных индикаторов.

1. Индикаторы оценки качества бюджетного планирования и управления доходами субъекта РФ.

Данные индикаторы включают: расчет удельного веса статей фактических доходов в общей сумме фактических доходов и расчет общего (итогового) отклонения фактического исполнения регионального бюджета по доходам за период в расчете от плановых значений.

2. Индикаторы оценки качества бюджетного планирования и управления расходами субъекта РФ, которые включают: расчет удельного веса статей фактических расходов в общей сумме фактических расходов и расчет общего (итогового) отклонения фактического исполнения регионального бюджета по расходам за период в расчете от плановых значений.

3. Индикаторы общей финансовой обеспеченности региона, рассчитываемые как темп роста отношения общего (итогового) отклонения фактического исполнения регионального бюджета по доходам за период в расчете от плановых значений к общему (итоговому) отклонению фактического исполнения регионального бюджета по расходам за период в расчете от плановых значений.

4. Индикаторы финансовой зависимости доходной и расходной частей бюджета субъекта РФ.

Данные индикаторы включают: расчет индикаторов финансовой зависимости доходной части бюджета удельного веса n -й статьи доходов в фактическом исполнении регионального бюджета по доходам и расчет индикаторов финансовой зависимости расходной части бюджета удельного веса n -й статьи расходов в фактическом исполнении регионального бюджета по расходам.

При проведении данных расчетов финансовой зависимости уровень финансовой зависимости n -го индикатора доходной и расходной частей бюджета определяется экспертной оценкой по четырехуровневой балльной системе, приведенной в таблице.

Таблица

Присвоение балльного значения индикатору в соответствии с уровнем финансовой зависимости

Фактическое значение индикатора	Балл
от 0 до 5%	0,25
от 5 до 10%	0,5
от 10 до 25%	0,75
от 25% и выше	1

5. Индикатор итоговой финансовой зависимости доходов и расходов бюджета субъекта, который определяется как сумма всех полученных коэффициентов финансовой зависимости n -го индикатора.

Несоблюдение объемов финансирования расходов из регионального бюджета (как недофинансирование, так и превышение запланированного финансирования), а также недополучение части запланированных бюджетных доходов приводит к искажению смысловой нагрузки полученного в соответствии с предложенной методикой итогового коэффициента эффективности бюджетных расходов.

Таким образом, при различных уровнях финансирования полученные фактические итоговые коэффициенты эффективности будут несопос-

тавимы. Соответственно, при динамическом сравнении для обеспечения сопоставимости итоговых коэффициентов эффективности целесообразно учитывать фактор финансовой обеспеченности, т. е. зависимость эффективности расходования бюджетных средств от фактических объемов финансирования из регионального бюджета. Для учета такой зависимости предложен алгоритм корректировки итогового коэффициента эффективности с учетом отклонения фактического объема финансирования, поступившего из регионального бюджета, от планового для расчета эффективности расходов и фактического объема доходных поступлений, от плановых для расчета эффективности доходов. При этом каждому индикатору присваивается коэффициент финансовой зависимости, отражающий степень зависимости оцениваемой статьи либо от объема финансирования, либо от объема поступлений.

Далее в зависимости от отклонения объема финансирования от 100% и значений коэффициентов финансовой зависимости индикаторов рассчитывается коррекционный балл.

6. Коррекционная оценка финансовой зависимости проводится на основе произведения полученных индикаторов финансовой обеспеченности и индикаторов финансовой зависимости.

7. Скорректированный итоговый коэффициент эффективности доходов и расходов рассчитывается как сумма коэффициента эффективности бюджетных расходов и коррекционного балла.

Следует отметить, что чем ниже значение коэффициента финансовой зависимости, тем выше эффективность бюджетных расходов.

На основе полученных результатов можно определить пять уровней оценки эффективности и результативности бюджетных расходов региона.

1-й уровень – максимальная эффективность – значения скорректированного итогового коэффициента эффективности – от 0,1 до 0,25;

2-й уровень – высокая эффективность – значения скорректированного итогового коэффициента эффективности – от 0,25 до 0,44;

3-й уровень – средняя эффективность – значения скорректированного итогового коэффициента эффективности – от 0,45 до 0,63;

4-й уровень – низкая эффективность – значения скорректированного итогового коэффициента эффективности – от 0,64 до 0,82;

5-й уровень – критический уровень эффективности – значения скорректированного итогового коэффициента эффективности – от 0,83 до 1.

Полученная оценка деятельности бюджетного управления органов субъекта РФ является важной аналитической информацией для принятия

управленческих решений для органов власти субъекта РФ с целью выявления имеющихся недостатков функционирования и планирования будущих периодов бюджетной системы региона.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ РАЗВИТИЯ НАНОЭКОНОМИКИ

В. И. Ляшенко, К. В. Павлов

Белгородский государственный университет

E-mail: kpavlov@bsu.edu.ru

В настоящее время большое внимание уделяется проблемам разработки различных нанотехнологий как важнейшего и перспективного направления научно-технического прогресса. В связи с этим на разных уровнях иерархической системы управления российской экономики было принято решение о программе совместных действий по консолидации усилий специалистов в области нанотехнологий в части создания общего информационного пространства, обмена опытом, взаимной дополнителности в выстраивании технологических цепочек, обеспечивающих естественный переход от исследований и разработок к производству и от производства – к внедрению продукции наноиндустрии на потребительском рынке [1].

Развитию наноэкономики, под которой понимается часть социально-экономической системы, связанной с созданием, развитием и внедрением в общественное производство нанотехнологий, будет способствовать создание на территории Российской Федерации различных региональных центров наноиндустрии [2].

В настоящее время идет процесс организации таких центров в 20 городах России, и есть уже результаты как их собственной, так и совместной работы (рис.). Практически каждый день пополняется база данных об интереснейших, порой уникальных технологиях, которые разрабатываются или уже разработаны в различных регионах России, о продукции, реализованной с использованием нанотехнологий и находящейся в стадии предпроектного и промышленного производства. Приведем несколько конкретных примеров.

Рис. Региональные центры наноиндустрии в России



В г. Белгороде в свое время идею создания Центра наноструктурных материалов и покрытий при Белгородском государственном университете (БелГУ) подал ректор университета Леонид Яковлевич Дятченко. И неспроста. БелГУ является уникальным учебным заведением, в котором функционируют на самом высоком уровне естественнонаучные подразделения. В частности, физико-математический факультет, где преподают много известных специалистов по физике твердого тела, физике металлов. Здесь создана серьезная экспериментальная база; биолого-химический факультет, который занимается также исследованием биосовместимости металлов с живым организмом, и медицинский факультет, который будет наноизделия непосредственно внедрять в медицинскую практику. Из Томска была приглашена группа высокопрофессиональных специалистов во главе с научным руководителем Юрием Колобовым. Выполняя гранты Министерства образования и науки, крупные зарубежные гранты, они сумели отработать технологии получения наноструктурного титана и титановых сплавов.

В сентябре 2005 г. БелГУ был признан победителем конкурса на создание научно-образовательного центра по проекту, связанному с наноматериалами, и получил шестимиллионное финансирование на 2005–2006 гг. Оборудование, которое используется в Центре наноструктурных материалов и покрытий БелГУ, практически не имеет аналогов в России. Уникальность Наноцентра позволит привлечь для совместных исследований ученых из других городов России, ближнего и дальнего зарубежья и в результате сформировать комплексные программы. На базе Центра будут развиваться мультидисциплинарные направления исследований, которые объединят физиков, химиков, биологов, медиков, металлургов. Будет и технологическая база, также во многом уникальная. В будущем планируется наладить тесное сотрудничество с предприятиями области, в том числе с такими крупными, как Старооскольский и Губкинский ГОКи. Серьезной частью деятельности являются инновации в рамках развития структур ОГУ ИТЦ «Стратегическая инициатива» БелГУ.

Создание Центра наноструктурных материалов и Бизнес-инкубатора – это очень серьезное решение. Здесь формируется научная школа. Сюда приглашены научные кадры из других регионов РФ. Фигурально выражаясь, белгородцы не семена сажают на научную почву, а окрепшие саженцы которые вошли в силу на томской земле. И очень хорошо, что при этом саженцы не выдирают с корнем. Все это перемещение научного потенциала происходит естественным путем. Остаются связи, продолжается нормальная работа. В данном случае важны даже не только финансовые средства, которые вкладываются в развитие науки, не только кадровый потенциал, который сюда привлекается и который многое дает развитию БелГУ, а та мощная подпитка, тот энтузиазм, с которым все это создается. Поэтому со временем здесь должна будет появиться мощная научная школа. Фонд поддержки малых предприятий вложил средства в формирование научной школы. Фонд примет участие и в реализации новой Федеральной программы, которая скоро будет запущена. Есть идея сформировать консорциум из крупных и мелких предприятий, которому фонд будет содействовать в реализации проектов. По сути дела, с открытием Центра БелГУ в области зарождается новая отрасль – nanoиндустрия.

Список литературы

1. Ляшенко В. И., Павлов К. В. Наноэкономика как перспективное направление интенсификации общественного воспроизводства. Белгород: Изд-во БелГУ, 2008. 328 с.

2. Рассадина А. Государственный сектор в развитых странах (опыт Франции и Великобритании) // Экономист. 2002. № 6. С. 9–22.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Мартьянов

Министерство финансов Российской Федерации, г. Москва

E-mail: hyc4kw@rambler.ru

В современных условиях финансового кризиса роль и значение государственного регулирования экономики, в том числе путем использования бюджетных механизмов государственного регулирования, значительно выросло. Вместе с тем, по нашему мнению, оперативное реагирование на возникающие экономические трудности не должно осуществляться в ущерб качеству правового регулирования, которое является одним из показателей соблюдения законности в обществе.

К сожалению, реализация антикризисных мероприятий зачастую сопровождается недоработками и наличием пробелов правового регулирования. Например, в соответствии со ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из Бюджетного кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним федеральных законов. При этом редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, действующая с 1 января 2008 г., не предусматривает возможности приостановления его норм иными федеральными законами. Как и не предусматривает в статье 83 возможность приостановления законом о федеральном бюджете действия иных федеральных законов, в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

В настоящее время уже приняты и действуют такие федеральные законы, как Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. »» Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 17-ФЗ «О порядке применения статей 132 и 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации», которыми приостанавливаются отдельные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Данная тенденция получила свое продолжение в последних поправках в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.», которым были исключены положения, регулирующие 2010 и 2011 гг. Вместе с тем ч. 1 ст. 192 и ч. 1 ст. 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную думу проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также разрабатывает и представляет в Государственную думу проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период. Кроме того, при внесении данного законопроекта расходы федерального бюджета были увеличены более чем на 600 млрд. руб., при этом ч. 2 ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации четко установлено, что выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета. Таким образом, в очередной раз Правительством Российской Федерации были грубо нарушены нормы действующего законодательства.

Также необходимо отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации законом (решением) о бюджете должны быть установлены в случае принятия федерального бюджета с дефицитом источники финансирования дефицита бюджета, установленные ст. 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, представляется не совсем удачным положение абзаца второго ч. 3 ст. 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающее, что при внесении в Государственную думу проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, предусматривающего признание утратившими силу положений федерального закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в части, относящейся к плановому периоду, уточненный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в плановом периоде

не представляется. Поскольку данная норма плохо согласуется со ст. 37, 184.2, ч. 3 ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми представление прогноза социально-экономического развития обязательно.

Из других недоработок правового регулирования также необходимо отметить п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 987 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.», который устанавливает, что субъекты бюджетного планирования по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации принимают правила предоставления предусмотренных сводной бюджетной росписью федерального бюджета на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. субсидий юридическим лицам в установленной сфере деятельности. При этом подпунктом 1) ч. 2 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.» не предусмотрена передача Правительством Российской Федерации полномочий по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих порядок предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров (работ, услуг), главным распорядителям средств федерального бюджета.

Необходимо отметить, что вышеуказанная норма, не соответствующая бюджетному законодательству Российской Федерации, также присутствует в абзаце первом п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2007 г. № 778 «О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 гг."».

Также необходимо учитывать, что правила предоставления субсидий юридическим лицам в соответствии с ч. 3 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации могут быть утверждены исключительно в виде нормативных правовых актов, которые в соответствии с законодательством подлежат направлению в Минюст России. А при подготовке соответствующих нормативных правовых актов необходимо обращать внимание на то, что не все расходы федерального бюджета, осуществляемые в целях поддержки производства (выполнения, оказания) каких либо товаров, работ, услуг, могут быть осуществлены в виде субсидий.

Участие государства в финансировании капитальных расходов коммерческих организаций, включая федеральные государственные унитар-

ные предприятия, должно осуществляться не путем предоставления субсидий, а в соответствии со ст. 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации путем вноса в уставный капитал.

Например, такие расходы коммерческой организации, как приобретение и установка компьютерного и сетевого оборудования и лицензионного программного обеспечения, в соответствии с п. 46 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н, и п. 8 Положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01, утвержденного приказом Минфина России от 30 марта 2001 г. № 26н, являются капитальными расходами федерального бюджета, что отражено в распоряжении Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 2058-р (Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)»).

Также, по нашему мнению, при осуществлении взносов в уставный капитал коммерческих организаций в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете (например, в соответствии с ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.») должно быть уделено дополнительное внимание правильному отражению данной операции в отчете об исполнении федерального бюджета.

Полагаем, что в данном случае, исходя из требований ст. 32 и 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации, взнос в уставный капитал полученного безвозмездно имущества должен оформляться как некассовая операция по доходам и расходам федерального бюджета.

Таким образом, должна быть проведена серьезная работа, направленная на приведение нормативных правовых актов в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

В. Н. Морозова

*Счётная палата Новгородской области, заместитель председателя
E-mail: spno@niac.ru*

Состояние бюджетной системы

Исполнение областного бюджета за 2008 г. характеризуется следующим образом:

- доходы по сравнению с 2007 г. возросли на 44,9%, расходы – на 55,1%;
- план по доходам выполнен на 98,3%, по расходам – на 94,2%. Основная причина невыполнения доходной части бюджета – невыполнение плана по налогу на прибыль, в том числе по причине экономического кризиса.

Бюджет на 2009 г. был утвержден с ростом к ожидаемому исполнению за 2008 г. по доходам на 22,3%, по расходам – на 23,2%, с дефицитом 10,6%. В декабре 2008 г., с учетом влияния кризисных явлений, бюджет на 2009 г. был скорректирован в сторону снижения от первоначального плана почти на 2 млрд. руб. и по доходам (на 9,3% от первоначального плана), и по расходам (на 8,7%). Дефицит утвержден в размере 11,7%. Сокращены расходы на капитальное строительство по долгосрочным целевым программам, расходы, предусмотренные на повышение заработной платы работников областной бюджетной сферы, – на 30% (увеличение оплаты труда будет производиться поэтапно), на гранты для поощрения муниципальных образований. В 2009 г. секвестирование расходов не производилось, но планируется.

Для организации наиболее полного получения налогов, ликвидации «серых» схем выплаты заработной платы в Администрации области и каждом муниципальном районе области созданы комиссии по принятию оперативных мер и мобилизации дополнительных доходов. Для обеспечения роста поступлений имущественных налогов повышены ставки транспортного налога и проведена переоценка кадастровой стоимости земли в муниципальных образованиях.

Исполнение областного бюджета по доходам по состоянию на 01.03.2009 г. составило 9,2% от годового плана (за аналогичный период прошлого года – 13,1%), налоговые и неналоговые доходы исполнены на

7,2% от годового плана, безвозмездные поступления – на 14,9%. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года наблюдается сокращение поступлений в областной бюджет налоговых и неналоговых доходов на 1,5%. Следует отметить, что поступления всех налоговых доходов за 2 месяца текущего года, за исключением налога на прибыль, превышают аналогичные показатели 2008 г.

Исполнение областного бюджета по расходам по состоянию на 01.03.2009 г. составило 7,1% от годового плана (за аналогичный период прошлого года – 8%). По сравнению с аналогичным периодом 2008 г. расходы возросли на 5,9%.

Просроченная задолженность по заработной плате из-за несвоевременного получения денежных средств из областного бюджета отсутствует.

Основные задачи бюджетной политики области в период кризиса: выполнение принятых социальных обязательств, поддержка реального сектора экономики, содействие занятости.

Поддержка реального сектора экономики

Индекс промышленного производства в январе – марте 2009 г. составил 68,1% к аналогичному периоду 2008 г. (в феврале относительно января – рост 9,6%, в марте относительно февраля – рост 14,9%). Доля убыточных предприятий по состоянию на 01.04.2009 г. составила 46% от общего числа.

Принимаются следующие меры по стимулированию промышленного сектора экономики, а именно:

- создана комиссия для проведения мониторинга положения дел на предприятиях реального сектора экономики;
- предоставляются налоговые льготы предприятиям, реализующим инвестиционные проекты, субъектам малого предпринимательства и сельскохозяйственным организациям;
- предоставляются налоговые льготы предприятиям, размещающим материальные производства в районах области, признанных депрессивными;
- предоставляются государственные гарантии Новгородской области.

Разработаны нормативные правовые акты и осуществлен комплекс мероприятий **по развитию малого и среднего предпринимательства:**

- принят областной закон «О предельных значениях площади арендуемого имущества и сроке рассрочки оплаты приобретаемого имущества в отношении недвижимого имущества при реализации субъектами малого

и среднего предпринимательства преимущественного права на его приобретение» (предельные значения площади – 1000 квадратных метров, срок рассрочки – не более 5 лет.);

– завершается формирование перечня государственного имущества для предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

– принята областная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в области на 2008–2010 гг.»;

– на финансирование областной программы поддержки малого и среднего предпринимательства в областном бюджете на 2009 г. предусмотрены ассигнования в сумме 16,5 млн. руб. (в 2008 г. из областного бюджета было выделено 11,0 млн. руб. и на условиях софинансирования привлечено 4,6 млн. руб. федеральных средств). Основные средства, выделяемые в рамках данной программы, направляются на оказание финансовой поддержки субъектов малого предпринимательства в виде возмещения части затрат на уплату процентов по полученным кредитам (данной льготой воспользовались более 70 субъектов малого предпринимательства);

– в областном бюджете на 2008–2009 гг. предусмотрены субсидии на обеспечение поручительств по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства в сумме 5,0 и 30 млн. руб. соответственно (в настоящее время предоставлено 5 поручительств);

– принят областной закон о налогообложении на основе патента;

– снижена ставка с 15 до 10% для предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения;

– создан областной совет по развитию малого и среднего предпринимательства при Губернаторе области – координационный (совещательный) орган по вопросам, затрагивающим интересы малого и среднего предпринимательства;

– в муниципальных районах (городском округе) также приняты Программы развития малого и среднего предпринимательства и созданы координационные советы при Главах администраций.

В 2009 г. на поддержку малого предпринимательства должны поступить также средства федерального бюджета в сумме 33 млн. руб., решение о выделении которых принято по итогам конкурса в рамках пакета антикризисных мер.

Государственная поддержка реального сектора экономики в области за счет средств областного бюджета осуществляется также в рамках областной целевой программы «**Развитие агропромышленного комплекса Новгородской области на 2008–2012 гг.**». На реализацию данной программы в областном бюджете на 2009 г. предусмотрены средства в сумме 421,7 млн. руб. (в 2008 г. – 291,1 млн. руб. Из федерального бюджета в 2008 г. на развитие сельского хозяйства получены средства в сумме 433,9 млн. руб.).

Для создания дополнительных возможностей при получении кредита сельскохозяйственными товаропроизводителями сформирован залоговый фонд Новгородской области.

Утверждена областная целевая программа «Развитие производства животноводческой продукции в личных подсобных хозяйствах Новгородской области на 2008–2012 гг.». На реализацию данной программы в областном бюджете на 2009 г. предусмотрены средства в сумме 13,3 млн. руб.

За январь – март 2009 г. возросло производство мяса скота и птицы на 54,2% к аналогичному периоду 2008 г., производство молока и птицы снизилось.

Важнейшим резервом экономического роста является привлечение инвестиций. Для повышения **инвестиционной активности** разработан комплекс мероприятий по улучшению инвестиционного климата на территории области:

- создан координационный совет по совершенствованию инвестиционной деятельности;
- проводится работа по инвентаризации, систематизации, обобщению информации о свободных площадках, представляющих интерес для инвесторов;
- подготовлено справочное издание, которое содержит всю необходимую информацию для инвесторов.

Для своевременного выявления негативных последствий мирового финансового кризиса производится ежемесячный мониторинг хода реализации значимых инвестиционных проектов на территории области.

Система мер государственной поддержки, направленная на увеличение притока инвестиционных ресурсов в реальный сектор экономики, включает в себя:

- предоставление региональных налоговых льгот инвесторам;
- предоставление региональных государственных гарантий; льготные условия пользования имуществом, находящимся в областной собственности;

– предоставление инвестиционных налоговых кредитов.

За 2008 г. объем инвестиций в основной капитал производственной и социальной сферы составил 32,7 млрд. руб., что больше, чем за 2007 г., на 9,4 млрд. руб. в фактически действующих ценах. Рост инвестиций в сопоставимых ценах за 2008 г. составил 18,5%. За январь – март 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. рост инвестиций в основной капитал составил 8%.

Расходы на инвестиционные цели за 2008 г. составили 11,3% расходной части бюджета. В бюджете на 2009 г. инвестиционная составляющая запланирована в размере 5% расходной части бюджета, за I квартал 2009 г. фактически израсходовано на данные цели порядка 3%.

Усиление социальной защиты семей и создание рабочих мест

Численность официально зарегистрированных безработных растет: по состоянию на 1 апреля она составляет 7,8 тыс. чел., что больше, чем на начало года, в 1,8 раза. Уровень безработицы к экономически активному населению составляет 2,3%, что не выше показателей по Российской Федерации и Северо-Западному федеральному округу. В разрезе муниципальных районов уровень безработицы колеблется от 0,8 до 6,1%.

Для изменения ситуации на рынке труда:

- инспекция труда Новгородской области осуществляет еженедельный мониторинг фактов сокращения численности и введения режима неполного рабочего дня на предприятиях области;
- на ведущих предприятиях размещена информация по законодательству о труде и занятости;
- утверждена областная программа «Снижение напряженности на рынке труда в Новгородской области в 2009 г.». На реализацию данной программы в областном бюджете предусмотрены средства в сумме 2,6 млн. руб. На реализацию мероприятий программы должны также поступить средства федерального бюджета в размере 47 млн. руб., что позволит организовать 2500 временных рабочих мест;
- усилен контроль над выплатой заработной платы;
- указом Губернатора области создана комиссия для анализа и принятия оперативных мер по социально-экономическому развитию области.

В результате принятых мер за 2 месяца 2009 г. при содействии службы занятости трудоустроены 1402 чел., из них трудоустроенные безработные составили 1061 чел.

Для расширения рынка жилья на территории области и сокращения затрат на его строительство предполагается:

– реализовать проект по комплексному освоению территорий для жилищного строительства;

– построить домостроительный комбинат с собственной сырьевой базой и лесозаготовкой.

В связи с приостановкой выдачи кредитов банками и для наращивания объемов ипотечного жилищного кредитования в областном бюджете предусмотрены ассигнования для пополнения оборотных средств регионального оператора областной целевой программы по ипотечному жилищному кредитованию в сумме 26,0 млн. руб. (в 2008 г. выделено на данные цели 5 млн. руб.).

Для сохранения доступности ипотечного кредита для молодых семей, работников социально значимых профессий на 2009 г. предусмотрены субсидии из областного бюджета на общую сумму 40,0 млн. руб. (в 2008 г. выделено на данные цели 22,2 млн. руб.).

По темпам строительства жилья Новгородская область в 2008 г. заняла второе место по Северо-Западу: ввод жилья составил 259 тыс. квадратных метров, или 126,6% к уровню 2007 г. В январе – феврале 2009 г. ввод жилья составил 10,4 тыс. квадратных метров, или 113,1% к соответствующему периоду 2008 г. Несмотря на рост, проблема со строительством жилья остается острой.

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

М. В. Морошкина

Институт экономики Кар НЦ РАН, г. Петрозаводск

E-mail: Maribel74@mail.ru

В условиях становления и развития рыночных отношений большое значение приобретает региональное развитие. Анализируя процессы регионального развития, необходимо отметить, что различные территории имеют свои характерные особенности, а также то, что на динамику территориального развития оказывают влияние различные факторы. Для Республики Карелия значимым фактором, оказавшим существенное влияние на уровень развития в период структурных преобразований, является при-

граничность, позволившая региону снизить последствия экономического кризиса, а сырьевая направленность республики, по экономическим рейтингам, относит ее к лидирующим территориям.

Регионы в разной степени обеспечены экономическими ресурсами, сильно отличаются по климатическим условиям, демографическим процессам, экономическому и научно-техническому потенциалам, национально-культурным традициям. Новые условия хозяйствования, переход к рыночным отношениям определили множество разнообразных проблем в региональном развитии. Увеличение числа кризисных регионов, особенно среди регионов, отдаленных от центров экономической активности, привело к проблемам инфраструктурного характера, таким как развитие транспортной сети. Уровень социально-экономического развития таких территорий является существенно ниже, чем в среднем по России.

В результате институциональных преобразований обострились энергетические проблемы, которые привели к ухудшению экономического положения, особенно это проявилось в регионах, не имеющих собственных топливно-энергетических ресурсов. В сложной экономической ситуации оказались регионы со слабо развитой рыночной инфраструктурой, малой долей экспортной продукции, а также небольшим внутрирегиональным спросом на производимую в регионе продукцию. В период рыночных реформ более существенное влияние на региональное развитие оказывает структура экономики и проводимая региональная политика.

Проведенный в исследовании анализ динамики показателя ВРП позволит оценить темпы регионального развития за переходный период (табл.).

Регионы Северо-Западного федерального округа сравниваются по уровню ВРП на душу населения и по темпам изменения этого показателя.

На начальном этапе в 90-е г. ВРП на душу населения выше среднероссийского уровня (в таблице выделены) в ресурсных и приграничных территориях (Республика Карелия, Мурманская область, Республика Коми, Архангельская область). Регионы, не имеющие сырьевой ориентации в 90-е г., имеют более низкий показатель (Новгородская область, Псковская область, Калининградская область). На протяжении всего периода преобразований отстающей является Псковская область, что объясняется не только структурой экономики, но и пассивной политикой региональных властей.

Разнообразная структура экономики российских регионов приводит к тому, что регионы неодинаково адаптируются к трансформации экономической системы. Рыночные реформы проходят при значительных различиях в условиях воспроизводства: регионы в разной степени обеспечены

природными ресурсами, сильно отличаются по климатическим условиям, демографическим процессам, экономическому и научно-техническому потенциалам. Включение механизма рыночной конкуренции разделило регионы по конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружило также неодинаковую адаптацию к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти. В результате снижение роли государства в региональном управлении влечет за собой сокращение финансовой поддержки и усиление региональных различий в рамках экономических отношений с центром.

Таблица
Изменение ВРП по регионам СЗФО, тыс. руб. (цены 1994 г.)

Республика, край, область	1990 г.	1991 г.	1995 г.	1996 г.	1998 г.	1999 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
РФ	6775,5	5831,5	3621	3533,7	3367,1	3565,6	4756,2	5133,1	5550,2	6036,3
Республика Карелия	8195,3	7214,7	4442,5	4008,9	3545,1	3951,9	5533,2	5753,4	6239,1	6557,3
Республика Коми	8294	7310,9	4954,3	4804,1	4791,2	4662,1	5903,8	6267,2	6590,7	7230,9
Архангельская обл.	7561,9	6531,3	3820,9	3567,9	3366,1	3782,8	5402,1	6623,5	7297,9	7890,5
Вологодская обл.	6784	6155,8	4712,1	4614,1	4416,4	5057,3	6184,3	6832,4	7197,7	7586,2
Мурманская обл.	9986,6	8768,2	5361,8	5368,5	5566,3	6006,2	6826,8	7143,1	7382,2	7652,3
Санкт-Петербург	8165,1	6316,8	3510,5	3133,3	2957,7	3155,1	5198,2	5601,5	6091,6	6611,7
Ленинградская обл.	4745,5	4295,8	2932,4	2675,4	2425,5	2759,4	4647,9	5078,3	5596,3	6245,9
Новгородская обл.	4049,6	3870,2	2461,2	2398,5	2478,4	2646,6	3173,2	3424,5	3657,8	3786,8
Псковская обл.	3954,2	3658,2	2111,9	1849,4	1541,3	1830,4	2330,2	2509,3	2558,5	2729,0
Калининградская обл.	4711,7	4414,4	2043,2	2066,5	1765,2	1869,4	2667,1	3027,1	3152,8	3646,8

Источник: Госкомстат России, Михеева Н. Н. (шрифтом выделены территории, для которых характерны более высокие темпы роста, чем среднероссийские показатели).

Проведенное исследование подчеркивает важность объективных экономических показателей (начальный уровень производства, человеческий потенциал, институциональные факторы) и их влияние на экономическое развитие. На основании полученных результатов сделаны выводы о том, что человеческий и ресурсный потенциал имеет значительное влияние на экономическое развитие российских регионов.

Анализ развития регионов РФ и более детальное рассмотрение территорий СЗФО позволил разбить исследуемый период реформ на три временных интервала и проанализировать факторы, влияющие на социально-экономическое развитие регионов в эти периоды:

- **I период** – адаптационный (1990–1994 гг.),
- **II период** – стабилизационный (1995–1998 гг.),
- **III период** – экономического подъема (1999–2006 гг.).

Проведенный сравнительный анализ показывает, что наиболее успешно развивались ресурсные регионы и регионы, имеющие развитую металлургическую промышленность. Диверсифицированная экономика не помогла избежать значительного спада, но позволила наиболее быстро развиваться после девальвации рубля. Наименее развитые регионы, не имеющие значительного ресурсного потенциала, на протяжении рассматриваемого периода сохраняли отставание от других регионов.

Таким образом, на основании выявленных процессов, характеризующих региональное развитие, для каждого из периодов были предложены следующие основные направления развития.

Для адаптационного периода

Отстающие регионы – проведение активной экономической политики, развитие внутреннего (отечественного) производства.

Лидирующие регионы – развитие перерабатывающего и внутреннего (отечественного) производства.

Для стабилизационного периода

Отстающие регионы – проведение активной экономической политики, внешнеэкономическая деятельность, развитие внутреннего (отечественного) производства.

Лидирующие регионы – развитие перерабатывающего и внутреннего (отечественного) производства.

В период экономического подъема

Для отстающих регионов, имеющих незначительный производственный потенциал, основные направления позволили увеличить темпы регионального развития этих территорий – проведение активной экономической политики, внешнеэкономическая деятельность, развитие внутреннего (отечественного) производства. Наблюдается увеличение различных типов регионов среди лидирующих территорий – помимо выделенных ранее сырьевых и столичных регионов в лидирующие попадают территории, имеющие выгодное географическое положение (приморские, приграничные).

В условиях рыночных преобразований важную роль для социально-экономического развития имеют характерные особенности, которые должны учитываться при регулировании регионального развития. Основанием проводимой в российских регионах политики должны служить специфика регионов в общероссийской структуре, степень развития структурных пре-

образований на региональном уровне, развитие местного самоуправления и предпринимательства, уровень и степень использования природных ресурсов и т. д. [2].

Список литературы

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М., 2001. 495 с.
2. Гранберг А. Г. Регионы в экономическом пространстве России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы. 1999. № 2. С. 4–12.
3. Регионы России, 2005 г. /Госкомстат России Т. 1, 2. 614 с.
4. Регионы России, 2001 г. /Госкомстат России Т. 1, 2. 797 с.
5. Михеева Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы политики. М., 1999. 54 с.
6. Михеева Н. Н. Региональная экономика и управление: Учебное пособие для вузов. Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. 400 с.

РОЛЬ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В ПЕРИОД КРИЗИСА

Е. Мюллер

E-mail: muller@onego.ru

В современном постиндустриальном обществе сфера услуг играет все более заметную роль, становится отраслью приложения трудовых ресурсов. Туризм одна из важнейших услуг. Наличие огромных туристских ресурсов способствует быстрому росту российского туризма. Возрастает необходимость понимания этого явления, перспектив его развития, сопоставления его потенциальных выгод с планируемыми затратами, чтобы принимать эффективные управленческие решения на государственном уровне.

При умелом планировании туризм ведет к росту экономического благосостояния территории, сохранению культурного и природного наследия региона, что повышает его общественную полезность. Объективная оценка мультипликативного влияния туризма на экономику региона позволяет осознать роль, которую он играет и способен играть в развитии территории, определить его место в системе межотраслевых взаимоотношений.

Концепцией социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2012 г. туризм отнесен к числу приоритетных отраслей хозяйственного комплекса республики. Ввиду своего высокоагрегированного характера отрасль может выступать «локомотивом» регионального развития, оказывая заметное стимулирующее влияние на развитие широкого круга отраслей, вовлеченных в организацию обслуживания туристов и производство комплексного туристского продукта, что повышает ее значимость для социально-экономического развития Республики Карелия.

На данный момент в условиях мирового экономического кризиса туризм на территории Карелии может иметь приоритетное развитие по сравнению с другими отраслями экономики. Это связано:

- с большим, еще не освоенным туристским потенциалом нашей республики;

- с переориентацией российского туриста в условиях экономического кризиса с выездного на внутренний туризм¹. В этой связи также важно отметить, что, несмотря на кризис, современный человек не мыслит своей жизни без путешествий: как по делам, для развития своего бизнеса, так и для отдыха. Без полноценного отдыха невозможно успешно реализовывать себя в работе; именно поэтому туризм как сфера экономики всегда будет востребован;

- с «мультипликативным» эффектом развития туризма, что предполагает развитие не только индустрии туризма, но и развитие строительства, транспорта, торговли и т. д. Такое развитие даст возможность создать новые рабочие места, увеличить налоговые поступления в республиканский бюджет, снизить социальную напряженность.

В условиях кризиса роль государства в регулировании и стимулировании экономики значительно возрастает. В конце 2008 г. на оперативном совещании в Правительстве РК по итогам туристского сезона 2008 г. председательствующий премьер-министр республиканского правительства Павел Чернов сказал, что сохранение туризма в качестве приоритетной отрасли экономики республики возможно только при условии укрепления системы государственной поддержки развития туризма в Карелии². Одна-

¹ См.: В кризисный год внутренний туризм вырастет за счет выездного, А. Ярочкин (Глава РТС) // Турпром. М., 2009, номер за 13.03. [Электронный ресурс] <http://www.tourprom.ru/news.aspx?id=5385>

² См.: Туризм должен стать одной из приоритетных отраслей экономики Карелии // Пресс-служба Правительства РК. 2008. 08.12. 02. [Электронный ресурс] http://www.gov.karelia.ru/News/2008/12/1208_13.html

ко сказанное не так просто подкрепить реальными делами: в условиях кризиса снижаются экономические показатели большинства хозяйствующих на территории РК субъектов, что ведет за собой снижение поступления в бюджет средств в виде налогов. Снижение доходной части обычно влечет за собой сокращение бюджетных расходов, выделение из них приоритетных. Как правило, в число таковых попадает социальная сфера, туризму, несмотря на высокий потенциал роста, уделяется значительно меньшее внимание. Уже заметно снижено в 2009 г. финансирование республиканской целевой программы «Развитие туризма в Республике Карелия до 2010 г.». Государственная поддержка в виде субсидирования процентной ставки по банковскому коммерческому кредиту на развитие бизнеса носит случайный характер, по мере поступления средств на данные цели.

Однако систематизированная, целевая государственная поддержка бизнеса (как финансовая, так и фискальная) может значительно оживить предпринимательскую активность, решить ряд социальных проблем, в том числе занятость. В этой связи мне видятся эффективными следующие меры, которые можно реализовать через бюджет РК:

1. Значительное увеличение государственной поддержки развития туризма, в том числе финансирования республиканской целевой программы. Выделенные деньги необходимо использовать на более широкую рекламу Карелии на уровне страны как территории, привлекательной для туриста в условиях экономического кризиса.

2. Поддержка малого и среднего бизнеса в туризме РК. Именно эти субъекты на данный момент являются основными игроками на туристском рынке республики. Данная поддержка должна включать более активное развитие таких финансовых инструментов, как выделение государственных грантов на развитие бизнеса³, а также субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам. Этот процесс необходимо ускорить, жестко регламентировать, государственную помощь сделать систематической (а не раз от раза), доступной.

3. Выделение денег на серьезную модернизацию транспортной инфраструктуры, и в первую очередь автомобильных дорог. Дороги в Карелии оставляют желать лучшего, это же отмечается абсолютным большинством путешествующих по Карелии туристов. С учетом экономического кризиса, по мнению главы РТС Анатолия Ярочкина, в этом году в России стоит ожидать увеличения

³ См.: Перспективы поддержки малого и среднего предпринимательства в Карелии // Министерство экономического развития РК сообщает. 2009.10.04 [Электронный ресурс] http://gov.karelia.ru/gov/News/2009/04/0410_14.html

доли автотуристов⁴, в том числе и прибывающих в Карелию. Поэтому существенная модернизация дорог примерно до уровня соседней Финляндии могла бы сделать наш край более привлекательным для отдыха и путешествий.

Развитие транспортной инфраструктуры дало бы мощный толчок для развития дорожного строительства, появились бы новые рабочие места, дополнительные налоги в бюджет. С другой стороны, глобальная модернизация требует огромных финансовых затрат. В этой связи необходимо дополнительно обсудить с Федеральным центром возможность получения целевых денег на развитие транспортной инфраструктуры.

В условиях кризиса, при значительном дефиците бюджета, важно не бояться привлекать финансовые средства (в том числе и под процент) именно на развитие бизнеса на территории РК, в том числе и турбизнеса. В настоящее время Карелия становится привлекательной территорией как для туриста, так и для инвестора. Роль государства, в том числе и бюджета, сделать Карелию таким привлекательным объектом, дать возможность в сложных условиях развиваться бизнесу, что в конечном итоге, в силу мультипликационного эффекта, увеличит масштаб всего бизнеса в РК, увеличит поступления в бюджет и снизит уровень занятости.

МЕНЕДЖЕРСКИЙ ПОДХОД В РАБОТЕ АДМИНИСТРАЦИЙ ПОСЕЛЕНИЙ (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)

Н. Д. Найденов, Т. А. Найденова

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

Сыктывкарский

государственный университет

E-mail: ND. Naidenov@mail.ru

В статье рассматриваются методологические вопросы укрепления менеджерского подхода (предпринимательского стиля) в работе

⁴ См.: В кризисный год внутренний туризм вырастет за счет выездного, А. Ярочкин (Глава РТС) // Турпром. М., 2009 номер за 13.03. [Электронный ресурс] <http://www.tourprom.ru/news.aspx?id=5385>

администраций сельских поселений (по материалам Республики Коми).

Источником доходов поселений могут служить только регламентированные Налоговым кодексом налоги и сборы. Ни для кого не секрет, что главным камнем преткновения реформы местного самоуправления стало то, что большинство властных полномочий не подкреплены финансами. У некоторых поселений собственные доходы составляют 45 тыс. руб. в год. Однако только за счет организации новых производств можно создать собственную налогооблагаемую базу. Чтобы расширить налогооблагаемую базу, необходимо использовать предпринимательские формы работы и менеджерские подходы в работе муниципалитетов и администраций поселений.

Предпринимательский стиль (менеджерский подход) в работе местных администраций означает ответственность и экономическую рациональность в организации хозяйственной деятельности муниципальных образований, сочетание стимулирования деловой активности и инвестиций с затратами на поддержку территориальной мобильности населения.

Переход к социально ориентированной экономике в Республике Коми предполагает адаптацию к новым рыночным отношениям населения. Но она проходит не равномерно и не всегда успешно, что находит выражение в оттоке населения. В Республике Коми население с 1989 по 2008 г. уменьшилось соответственно с 1250 тыс. чел. до 968,2 тыс. чел. Такие подходы к рыночной адаптации, как безработица и воссоздание традиционных форм жизнеобеспечения, очевидно, не образцовые. Предпринимательский стиль в работе местных администраций – более адекватная форма адаптации населения к конкуренции и рыночной среде.

Одним из аспектов предпринимательского стиля является рациональное и ответственное распределение полномочий местных администраций. С 1 января 2009 г. главы поселений полностью отвечают за положение дел в пределах своих полномочий. Как поселениям выполнять весь круг своих полномочий? По логике надо создавать в поселениях комитеты земельных и имущественных отношений, отделы архитектуры и строительства, предприятия, имеющие специальную лицензию на перевозку пассажиров. Непосильно поселениям и решение жилищных вопросов. Речь идет о большом комплексе работ: утверждение генерального плана поселения; утверждение подготовленной на его основе документации по планировке территории; разработка правил землепользования и застройки, включая выдачу разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования

поселений; резервирование земель и их изъятие, в том числе путем выкупа; осуществление земельного контроля над использованием земель поселений.

Поселения выходят из положения, передавая часть своих полномочий на уровень районов по специальным соглашениям. Среди вопросов местного значения есть и такие, за которые отвечают как поселения, так и муниципалитеты. Эти вопросы можно было бы также передать на уровень районов, например всю коммунальную систему с организацией в границах поселения тепло-, электро-, газоснабжения. На районный уровень можно было бы делегировать и все вопросы, связанные с организацией и осуществлением мероприятий по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям.

Сейчас стало очевидным, что на местах не смогли выполнить все задачи переходного периода. Имущество передавалось без должным образом оформленной документации, жилье – без технических паспортов, сети уличного освещения – без технических условий. Незавершенную работу придется выполнять.

Самостоятельный поиск путей пополнения налоговой базы поселенческих бюджетов является основной задачей представителей поселенческих властей. В связи с этим необходимо грамотно распорядиться и имеющимися ресурсами, и потенциалом. Местная власть не должна ходить с протянутой рукой, она должна искать пути эффективного управления собственным бюджетом и муниципальными услугами. Хорошим примером может быть Республика Коми. Например, в Республике Коми республиканские власти взяли на себя обязательства по развитию крупных инвестиционных проектов, среди которых, например, строительство целлюлозно-бумажного и глиноземного комбинатов. Местные власти также должны развивать небольшие проекты (даже микропроекты) на своих территориях.

Удорский район разработал стратегию развития района на 2009–2015 гг. Подобный комплексный план выработан и в Сысольском районе. Усть-Куломский район еще несколько лет назад характеризовался как глубоко депрессивный, с высоким уровнем безработицы и стойкими иждивенческими настроениями населения. Но муниципалитет сумел преодолеть регрессивные тенденции за счет повышения инвестиционной привлекательности территории для бизнеса. Здесь растет количество малых предприятий, увеличивались и доходы, наметилась плюсовая рождаемость.

Конкуренция поселений за население, инвестиции в инфраструктуру – неотъемлемая черта современной хозяйственной жизни. Поселения

оказываются в неравных условиях – кто-то обладает развитой инфраструктурой, солидной налогооблагаемой базой, а кто-то вынужден начинать чуть ли не с нуля. Проблема адаптации населения к новым рыночным условиям может быть смягчена путем укрепления предпринимательского стиля в работе местных администраций.

Инвестиции – важнейший инструмент выравнивания уровней социально-экономического развития поселений. Мировой опыт показывает, что решение проблем обеспечения деятельности муниципалитетов и реализации концепции перспективного их развития предполагает использование, помимо бюджетных ресурсов, средств отечественных и зарубежных инвесторов. Забота о привлечении частных инвестиций требует систематических усилий по улучшению инвестиционного климата, разработке специальной маркетинговой политики для успешного представления муниципального образования на инвестиционных рынках, освоению и внедрению современных механизмов долгосрочного финансирования коммунальной инфраструктуры.

Необходимо структурно менять по сельским поселениям государственную помощь. Для более бедных поселений следует предусматривать помощь, которая предполагает большую производственную и социальную мобильность населения; для относительно богатых поселений – помощь, ориентированную на большую привлекательность этих поселений для притока инвестиций и труда.

Усиление предпринимательского стиля (менеджерского подхода) к решению насущных местных хозяйственных проблем не означает отход от необходимости соблюдения духа и буквы закона в работе местных администраций. Оно должно стать адекватной реакцией местных органов власти и управления на обостряющуюся конкуренцию поселений за инвестиции и лучшие условия жизни населения.

Список литературы

1. Местные власти и экономика: Опыт европейских городов: Материалы к конгрессу. СПб., 1995. 99 с.
2. Сельское хозяйство в Республике Коми. Сыктывкар, 2008. 225 с.
3. Сажина О. Валентин Стромцов: «Каждое поселение проходит свой путь в одиночестве» // Республика. 2009. 18 марта.

СРЕДСТВА САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ИСТОЧНИК ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Т. А. Найденова

Сыктывкарский государственный университет

E-mail: cpk@syktsu.ru

Законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органам местного самоуправления передан большой объем полномочий по решению вопросов местного значения. Однако вопрос достаточного финансирования осуществления данных полномочий за счет взимания местных налогов и сборов в необходимом объеме пока не решен. Средств, поступающих в бюджеты муниципальных образований в виде налогов и сборов, крайне недостаточно даже для решения первоочередных задач муниципалитетов. В связи с этим вопросы содержания автомобильных дорог общего пользования, мостов, расположенных в границах населенных пунктов, организация благоустройства, освещение, озеленение улиц, иные вопросы, требующие финансовых затрат, зачастую органами местного самоуправления решены быть не могут в связи с отсутствием в местном бюджете средств.

При таких обстоятельствах одним из выходов из сложившейся ситуации является использование средств самообложения граждан – разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Однако механизм самообложения граждан на сегодняшний день не отрегулирован. Например, вопросы введения и использования платежей граждан в соответствии с законом решаются на местном референдуме (сходе граждан). На практике процедура проведения референдума достаточно сложна и затратна. В большинстве случаев средств, необходимых для организации и проведения местных референдумов, требуется намного больше, чем средств, которые необходимы муниципальным образованиям для решения конкретных вопросов местного значения. Это делает проведение местного референдума по данному вопросу нецелесообразным.

В Республике Коми имеет место только один факт привлечения средств самообложения граждан для решения вопросов местного значения. В муниципальном образовании «Ношуль» для решения вопросов местного значения предполагалось собрать 70 тыс. руб. Фактически собрали 50 тыс. руб. Сбор средств в нарушение закона был осуществлен без проведения референдума. Проведение референдума, по подсчетам районной избирательной комиссии, обошлось бы бюджету в 100 тыс. руб.

Таким образом, нормы Федерального закона № 131-ФЗ в части решения вопросов самообложения граждан в современных условиях неразвитости основных институтов местного самоуправления применять на практике достаточно сложно, в связи с чем они фактически не действуют, носят весьма эпизодический и нераспространенный характер. Поэтому целесообразно решение вопроса о платежах граждан отнести к компетенции собрания граждан, что позволит существенно сократить расходы при введении института самообложения граждан.

С развитием основных муниципальных институтов, а также местного самоуправления в целом роль средств самообложения граждан в доходах муниципальных образований будет расти.

АНАЛИЗ СТАРТОВЫХ УСЛОВИЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В. И. Павленко, С. Ю. Куценко

*Московский государственный университет геодезии и картографии
E-mail: pavlenko@miigaik.ru*

Каждое муниципальное образование представляет собой конкретное и единое в определенных рамках экономическое пространство. Местная экономическая система имеет свои достоинства и недостатки, ее характер и проводимая политика достаточно существенно варьируются, даже в рамках одного муниципального района. В связи с этим следует проанализировать целый ряд условий и особенностей территории для формирования стратегического подхода к инновационному развитию экономики муниципального образования.

В качестве стартовых условий инновационного развития следует понимать всю совокупность потенциалов территории, способных в перспек-

тиве обеспечить конкурентоспособность муниципального образования: ресурсно-технологический, научно-инновационный, материально-производственный, организационно-управленческий, инвестиционный, трудовой и др.

Очевидно, что наличие рассмотренных потенциалов муниципального образования проявляется в различном их соотношении и качестве, в связи с чем выявляется необходимость оценки потенциала саморазвития региона («совокупность имеющихся в наличии и могущих быть мобилизованными ресурсов региона, необходимых для его саморазвития при условии максимального использования имеющихся возможностей для производства конкурентоспособной продукции...» [1]).

В соответствии с целью работы основное внимание сосредоточено на анализе инновационного потенциала, т. к. от его наличия зависят характер и успех инноваций.

Инновационный потенциал региона представляет собой «способность» и «готовность» муниципального образования (региона) осуществить эффективную инновационную деятельность.

Анализ состояния организационно-управленческой деятельности в муниципальных образованиях показывает явный недостаток составляющих инновационного потенциала. Прежде всего, это отсутствие профессионально подготовленных кадров, способных стратегически мыслить и принимать рациональные решения для устойчивого социально-экономического развития территории. Это является одной из причин того, что в органах местного самоуправления почти не используются методы управления, широко применяющиеся в коммерческом секторе. Речь идет об адаптивном применении в муниципальном управлении современных технологий и приемов менеджмента, в частности, таких как аутсорсинг, менеджмент качества, бенчмаркинг и синергизм [2]. Перечисленные методы в совокупности могут значительно улучшить систему управления в муниципальных образованиях, повысить эффективность принимаемых организационных решений.

Понятие «инновационный потенциал» неразрывно связано с категорией «конкурентный потенциал», т. е. сумма возможных конкурентных преимуществ, используя которые, можно привлекать новых потребителей в регион и сохранять имеющиеся [3].

Условия для инновационного развития конкретного региона зависят, прежде всего, от его «естественных преимуществ» – обладания природно-сырьевой базой, диктующей преимущества региона в производстве опре-

деленных видов продукции. «Конкурентные преимущества» – это результат правильно спланированной и реализованной стратегии по постоянному «добавлению технологического фактора» на каждую единицу природного ресурса [4]. К примеру, одним из «естественных преимуществ» Архангельской области, в частности Коношского МР, является обеспеченность лесными ресурсами, что создает возможности для сбыта соответствующей продукции за пределы региона, в том числе и страны. При этом пиковый уровень добавленной стоимости создается только на конечном этапе технологической цепочки, например, изготовление мебели, бумаги, которые, как правило, Россия привыкла импортировать. Для того чтобы превратить «естественные преимущества» в «конкурентные преимущества», необходимо расширение способов обработки и переработки древесины, с целью создания технологически разнообразной продукции, в том числе внедрение современных технологий сбора и переработки некондиционной древесины. В итоге это позволит региону снизить трудоемкость и энергоемкость своего валового регионального продукта, послужит значительной диверсификации экономики региона, уменьшит его зависимость от нестабильной рыночной конъюнктуры, а также позволит нарастить добавленную стоимость, создаваемую в регионе для финансирования его социально-экономических программ.

Предварительный анализ инновационного потенциала Коношского МР, одного из кризисных районов Архангельской области, показал, что черты инновационного типа развития выражены слабо. Прежде всего, это обусловлено проблемами в бюджетной сфере: доходы местного бюджета составили в 2007 г. 292 116 тыс. руб., а расходы – 311 264 тыс. руб., дефицит – 19 148 тыс. руб.¹ Таким образом, финансовых ресурсов не достаточно, чтобы обеспечить даже текущие потребности муниципального образования.

Непременным фактором развития района, включая промышленность, является хорошая транспортная доступность, что немислимо без дорог с твердым покрытием (менее 20%, по данным за 2007 г., с усовершенствованным покрытием, включая щебень и гравий, около 15%).

В МО «Подюжское» Коношского МР основные отрасли промышленности – лесозаготовительная и сельское хозяйство. Главными проблемами являются отсутствие кадров, производственной структуры по переработке молочной продукции, износ техники, порой достигающий 100%. Прежде

¹ www.gks.ru

всего это связано с недостатком финансовых ресурсов ввиду низкой прибавочной стоимости продукции на «выходе».

В настоящий период времени экономика и социальная сфера испытывают острейшую потребность в большом количестве инвестиционных ресурсов, которые необходимы не только для роста экономической активности, но и для замены основных фондов, устаревших морально и физически. Учитывая бюджетный дефицит, особое значение для экономического развития территории имеет привлечение прямых инвестиций. Так, при рассмотрении вопроса о предприятиях промышленности в качестве положительных факторов при принятии решений могут рассматриваться следующие основные:

- местные налоги и льготы;
- низкая арендная плата за земельные участки, помещения;
- относительно низкая стоимость вхождения на рынок;
- близость железнодорожных путей (п. г. т. Коноша – крупный железнодорожный узел Северной железной дороги);
- доступ к дешевой рабочей силе (за 2007 г. среднемесячная начисленная заработная плата по крупным и средним организациям составила 10 866,0 руб., что ниже среднеобластного показателя на 20,4%);
- непосредственная близость лесных и других природных ресурсов.

Таким образом, теоретически возможно создание замкнутого цикла производства с выходом готовой продукции с высокой добавленной стоимостью.

Список литературы

1. Печаткин В. В., Кофанов Д. Г. К вопросу оценки потенциала саморазвития региона // Материалы Internet-конференции «Методы и модели управления регионом» 16–30 окт. 2006. РАН (ИСЭИ УНЦ РАН).
2. Экономика региона. 2007. Ч. 2. № 18.
3. Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2007. № 3 (33).
4. Как «выращивать» конкурентные преимущества региона? // Всероссийский экономический журнал. 2008. № 7.

ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД В СУБФЕДЕРАЛЬНОМ ДОЛГОВОМ УПРАВЛЕНИИ

М. Н. Палюшок

*Комитет бюджетно-финансовой политики
и казначейства администрации Волгоградской области
E-mail: pmn@volgafin.ru*

Необходимость решения вопросов финансового обеспечения государственных расходов и задачи расширения ресурсной базы выступают в качестве условия существования территории и регионального развития. Построение долговой политики и разработка стратегии долгового управления обуславливаются задачами социально-экономического развития.

Оценивая состояние консолидированного регионального бюджета, следует отметить, что общее исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации начиная с 2004 г. происходило с превышением доходной части бюджета над расходной. До 2008 г. консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации исполнялся с профицитом, и его изменение происходило в направлении и соразмерно профициту федерального бюджета (рис.).

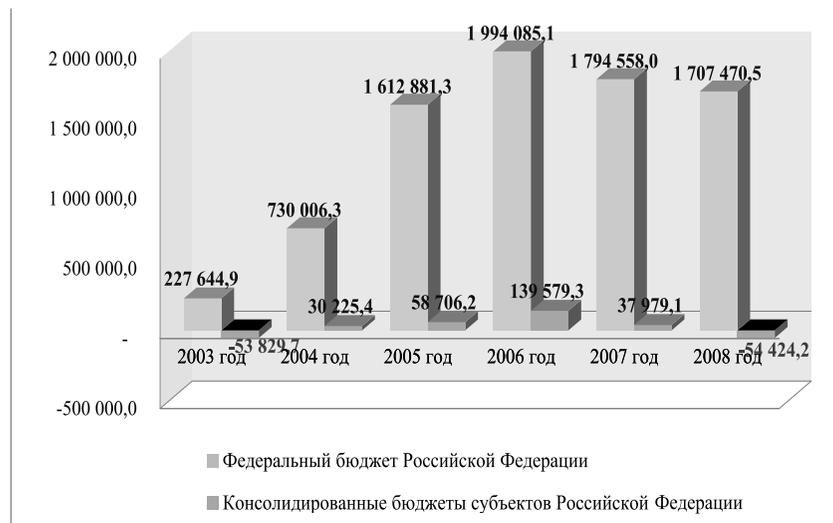


Рис. Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации, млн. руб.¹

Но даже в наиболее благоприятном с точки зрения исполнения бюджета за последние несколько лет профицитном 2006 г. более трети бюджетов регионов были исполнены с дефицитом².

Следуя логике бюджетного управления и оценивая основания возникновения государственного долга, определенные еще Министерством финансов России в XIX в., «дефицит по росписи в существе есть не что иное, как государственный же долг»³.

Наличие дефицита является прямым формальным основанием применения заемных инструментов в рамках региональных программ заимствований и, наряду с гарантиями по обязательствам третьих лиц, - формирования долгового портфеля субъектов Российской Федерации.

Рост консолидированного государственного долга субъектов Российской Федерации с 456 881,5 млн. руб. в 2007 г. до 599 572,0 млн. руб. по состоянию на 01.01.2009 г. свидетельствует об актуальности применения заемных инструментов. При этом по состоянию на 01.01.2009 г. более 45% долга представлено государственными ценными бумагами⁴.

Принимая во внимание тот факт, что в качестве первоочередной задачи осуществления заимствований выступает финансирование инвестиционных расходов, которые по своей природе носят долгосрочный характер, именно ценные бумаги отвечают требованиям и условиям долгосрочного финансового обеспечения.

¹ Составлено на основе данных отчетов об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального Казначейства Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.goskazna.ru>

² По данным мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации (Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>

³ Боголепов М. И. Государственный долг (К теории государственного кредита). СПб.: Изд. О. Н. Поповой, 1910. С. 386.

⁴ По данным Министерства финансов Российской Федерации (информация о долговых обязательствах, отраженных в государственных долговых книгах субъектов Российской Федерации) // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>

К сожалению, действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации не содержит ограничения (ранее существовавшего), предусматривающего, что текущие расходы бюджета субъекта Российской Федерации не могут превышать объем его доходов. Именно из этого положения следовало, что дефицит бюджета допускается только в части расходов, обеспечивающей инновационную и инвестиционную деятельность, т. е. по бюджету капитальных расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Но даже в условиях существования такого ограничения вопрос об инвестиционной направленности заимствований оставался открытым.

Одним из возможных вариантов обеспечения инвестиционного характера заимствований является использование программно-целевых механизмов при реализации долговой политики региона. Инструментом реализации подобного подхода могут служить проектные облигации, применение которых в настоящее время ограничено. Но именно этот вид долговых инструментов отражает суть и служит первостепенной цели заимствований – обеспечение инвестиционных расходов.

Проектные облигации отличаются способом их обеспечения, осуществляемого из поступлений от эксплуатации объекта, финансирование которого происходит за счет привлекаемых ресурсов. Подобного рода облигации могут выпускаться для финансирования региональных проектов в ходе выполнения органами власти функции распределения ресурсов, а также для рефинансирования долга по ранее выпущенным проектным облигациям. Последнее призвано сократить расходы по обслуживанию действующих обязательств – стоимость заимствований в случае снижения ставок на рынке. Программный подход позволяет пробудить интерес экономических субъектов при размещении займов.

Таким образом, долговые инструменты служат механизмом финансовой и экономической стабилизации. Они выступают источником дополнительных финансовых ресурсов – обеспечение экономического развития региона. Учитывая это положение, следует рассматривать возможность обеспечения увязки программы заимствований с инвестиционной программой развития региона через механизмы проектного финансирования за счет привлекаемых от размещения займов средств.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Н. В. Петрушкин, А. Ю. Симонов

Министерство финансов Республики Мордовия, г. Саранск

E-mail: minfin@moris.ru

Социально-экономическое развитие и политическая стабильность в обществе основываются на четком планировании и исполнении бюджета, которому в идеале должна быть присуща сбалансированность доходной и расходной частей. В 2007 г. в России был впервые принят трехлетний бюджет, но уже в процессе исполнения в него были внесены существенные изменения, а начиная со второй половины 2008 г. влияние международного финансового кризиса потребовало корректировки бюджетной и налоговой политики, направленной на обеспечение экономической устойчивости страны и трансформации планов относительно ее будущего развития.

В результате внесенных изменений признаны утратившими силу положения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.» в части, касающейся бюджетов 2010–2011 гг. Сокращение доходов федерального бюджета на 2009 г. спрогнозировано на 38,6% по сравнению с учтенным при формировании бюджета объемом и обусловлено, в первую очередь, снижением поступлений нефтегазовых доходов, налогов на прибыль, добавленную стоимость организаций и доходы населения. Это потребовало существенного пересмотра расходных обязательств.

В такой ситуации проблемы формирования доходной части региональных бюджетов проявляются особенно остро, тем более что на помощь федерального бюджета рассчитывать очень сложно.

В этих условиях региональные власти находятся в поиске оптимальных методов и форм государственной поддержки, а также стоят перед сложным выбором либерализации или ужесточения налогового администрирования. С одной стороны, необходимо на максимальном уровне обеспечить собираемость доходов в бюджет, не допустить ухода бизнеса в «тень», с другой стороны, очень важно не поставить налогоплательщика на грань банкротства, не спугнуть чрезмерным вниманием предпринимателей и крупных производителей.

В этой связи предлагается вернуться к проблемам, назревшим еще в докризисный период, с наступлением которого необходимость их безотлагательного решения только возросла.

Как известно, значительную долю в доходной части региональных бюджетов занимают акцизы от реализации алкогольной продукции. Причем акцизный сбор, по нашему мнению, должен наполнять не только доходную часть бюджета, но и быть действенным инструментом по легализации всей алкогольной отрасли. К сожалению, действующая система взимания акцизов угнетающе действует на производство подакцизных товаров, из-за чего, прежде всего, региональные бюджеты теряют значительные доходы. О наведении порядка в этой отрасли много было сказано на различных уровнях, однако изменений к лучшему пока не происходит, и этот вид бизнеса остается наиболее криминализированным. К примеру, что мешает изменению ставки акциза на спирт, которая в настоящее время почти в 7 раз ниже ставки акцизов на ликероводочную продукцию, в связи с чем происходят различные манипуляции с размерами налоговых обязательств. Как следствие, на рынке все чаще появляется водка с оптовыми и розничными скидками, достигающими 30-50% от себестоимости ее легального производства.

Давно назрел вопрос об изменении системы межбюджетных отношений в части установления нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в местные бюджеты. За период с 2000 по 2008 г. доля налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов в общих поступлениях Российской Федерации сократилась более чем в 4 раза и не превышает в настоящее время 7%. В этой связи, на наш взгляд, необходимо пересмотреть существующие подходы, и первым шагом может стать определение общего правила, дающего возможность субъектам Российской Федерации устанавливать для муниципальных образований дифференцированные нормативы отчислений по налогам и сборам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации, не взамен предоставляемых дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Повышению самодостаточности местных бюджетов может способствовать полная или частичная замена налога на добавленную стоимость на местный налог с продаж. Все помнят, каким стимулом для местных органов власти был налог с продаж до его отмены. Кроме этого, целесообразно расширить полномочия органов местного самоуправления в вопросах администрирования местных налогов. Для этого необходимо ввести единую форму декларации по транспортному налогу, земельному налогу и налогу на имущество, взимаемых с физических лиц, и предоставить право местным администрациям контролировать их уплату.

Требуется пересмотр действующая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Фе-

дерации. Определение налогового потенциала субъектов Российской Федерации по единой формуле, как произведение доли субъекта Российской Федерации в показателе, характеризующем налоговый потенциал и прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по налогу на очередной финансовый год, не отражает реальной оценки налогового потенциала по отдельным видам налогов, в частности, по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц и налогу на имущество организаций.

Так, в значительной мере теряет смысл использовать в расчетах налога на прибыль и налога на доходы физических лиц трехлетний период, предшествующий финансовому кризису, так как именно эти доходные источники в наибольшей степени подвержены сокращению в условиях ухудшения рыночной конъюнктуры. Возникает необходимость корректировки налогового потенциала с учетом сокращения показателей прибыли и фонда оплаты труда, в том числе по видам экономической деятельности.

При определении налоговой базы по налогу на доходы физических лиц налогоплательщикам предоставлено право на получение стандартных налоговых вычетов в зависимости от получаемого дохода до определенного уровня. На практике это приводит к тому, что регионы с более высоким уровнем заработной платы имеют более высокое изъятие подоходного налога, что приводит к занижению налоговой базы для субъектов Российской Федерации с высоким уровнем средней заработной платы и завышению для субъектов Российской Федерации с низкой зарплатой. В этой связи в методику при определении налогового потенциала по налогу на доходы физических лиц целесообразно включить корректирующий коэффициент в зависимости от уровня среднемесячной заработной платы.

Одновременно необходимо внести изменения в расчеты налогового потенциала по налогу на имущество организаций. Имеется в виду, что не все имущество, учитываемое Росстатом, подлежит налогообложению. Так, согласно Налоговому кодексу Российской Федерации, определен перечень льготированных основных средств, а, по экспертной оценке, в отдельных субъектах стоимость необлагаемого налогом имущества газовых сетей составляет более 50% статистического показателя. Поэтому для более точного определения налогового потенциала по налогу на имущество организаций показатель стоимости основных средств необходимо уменьшить на стоимость имущества, освобожденного от налогообложения. Кроме этого, целесообразно скорректировать показатель «Стоимость основных фондов» по строке «Сельское хозяйство», так как основная часть сельскохо-

зайственных товаропроизводителей не является плательщиками налога на имущество организаций в связи с переходом на специальный налоговый режим по единому сельскохозяйственному налогу.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА МЯСНОГО СКОТОВОДСТВА РОССИИ – ГАРАНТИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Г. А. Плотникова

*Начальник отдела предварительного контроля, управления развития
казначейских технологий и бухгалтерского учета исполнения бюджета,
Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области
E-mail: pga@volgafin.ru*

До настоящего времени мясное скотоводство в России развивалось по экстенсивному пути, тогда как для получения прибыли необходимо не только полное, но и интенсивное использование ресурсов. Опыт работы передовых хозяйств доказывает, что отрасль может и должна развиваться на основе интенсификации¹. Перевод отрасли на интенсивный путь развития повышает значение таких качественных факторов роста, как увеличение продуктивности мясного скота за счет более широкого распространения племенного поголовья мясного и помесного скота и развития на этой основе специализированного мясного скотоводства.

Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.» призвана стимулировать инновационную деятельность не только хозяйства, но также руководителей и специалистов органов управления АПК: по каждому мероприятию установлены целевые показатели. Например, долю племенного скота намечено ежегодно увеличивать на 8,3–13,1%². Целевая комплексная программа «Развитие мясного скотоводства на 2009–2012 гг.» является отдельным направлением по реализации Го-

¹ Брызгалина С. Мясное скотоводство Читинской области // Экономика сельского хозяйства России. 2008. № 7. С. 80.

² Узун В. Стимулировать инновации в сельском хозяйстве // Экономика сельского хозяйства России. 2008. № 12. С. 32–33.

сударственной программы развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг. и предназначена для обеспечения продовольственной безопасности страны.

За годы аграрных реформ возникла разбалансированность экономических отношений в цепочке «сельскохозяйственный производитель – мясоперерабатывающая промышленность – оптовая и розничная торговля», в результате чего на долю мясных ферм, как уже отмечалось, приходится не более 20–25,5% от розничной цены на говядину вместо 45–50%, как это практикуется в западных странах. К тому же значительно уменьшилась государственная финансовая поддержка мясного скотоводства, которая составляет всего 3–5% от производственных издержек, что намного отстает, например, от стран ЕС, где на ее долю приходится от 30 до 90%.

Объективная необходимость участия государства в развитии мясного скотоводства и производства говядины обусловлена целым рядом факторов:

- биологическими особенностями крупного рогатого скота по сравнению, например, со скороспелыми отраслями (свиноводством и птицеводством), в силу которых производственный цикл получения теленка и его откорма до высоких весовых кондиций составляет почти три года;

- необходимостью кредитования проектов создания новых ферм и увеличения поголовья в существующих хозяйствах в течение не менее трех лет до поступления первой товарной (или племенной) продукции;

- низкой конверсией корма в прирост живой массы крупного рогатого скота (6,7 : 1) по сравнению с откормом свиней (2,3 : 1) и бройлеров (1,8 : 1), что требует не менее 6 кг концентрированных зерновых кормов для получения 1 кг говядины, из-за чего рентабельность откорма скота сильно колеблется и зависит от закупочных цен на зерно.

Целевая комплексная программа «Развитие мясного скотоводства на 2009–2012 гг.» предусматривает увеличить к 2012 г. по сравнению с 2007 г. поголовье скота специализированных мясных пород с 451,6 до 600 тыс. голов, или в 1,8 раза, в том числе племенного скота – с 142,9 до 500 тыс. голов, или в 3,5 раза, из них коров – с 66,3 до 200 тыс. голов, или в 3 раза. Объем реализации племенного молодняка за этот период возрастет с 12,8 до 25,0 тыс. голов, или в 2,0 раза; поголовье полукровных мясных помесей – бычков для откорма и телок для формирования новых товарных мясных стад – в 32,5 раза, а производство высококачественного мяса – в 4,5 раза³.

³ Там же.

Особое внимание следует уделить увеличению производства говядины за счет разработки комплекса мер по возрождению и дальнейшему развитию мясного скотоводства, включающих:

- выделение из инвестиционного фонда государства средств на строительство качественных помещений для содержания скота мясных пород;
- предоставление долгосрочных (сроком на 10 лет) кредитов на поддержку мясного скотоводства (в том числе на создание стада крупного рогатого скота мясных пород) с компенсацией 3/4 процентной ставки за счет средств федерального бюджета;
- частичное списание задолженности по кредитам (50%) хозяйств, которые займутся разведением крупного рогатого скота мясного направления;
- создание в целях стимулирования рынка говядины фонда ценового регулирования, из которого нужно осуществлять выплаты субсидий при реализации мяса крупного рогатого скота в размере, позволяющем вместе с ценой иметь рентабельность не менее 20%.

2,8 млрд. руб. было направлено в 2008 г. из бюджета Волгоградской области на господдержку сельского хозяйства. Это составляет 122% от годовых бюджетных назначений. Из них 1,3 млрд. руб. являются средствами собственно областного бюджета и 1,5 млрд. руб. – федерального, которые выделялись на условиях софинансирования. Так, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам – 521,6 млн. руб., кроме того, выделялись субсидии на компенсацию части затрат на комбикорма производителям мяса свинины и птицы в размере 15 млн. руб. из областного бюджета и 11,6 млн. руб. – из федерального.

Свыше 1 млрд. руб. за счет средств областного бюджета направлено на реализацию региональной целевой программы «Развитие агропромышленного комплекса на 2008–2012 гг.». Из них 142,7 млн. руб. пошло на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам; 153,9 млн. руб. – на субсидии за реализованную продукцию животноводства личными подсобными хозяйствами и 28,2 млн. руб. – на поддержку племенного животноводства.

Глава администрации Волгоградской области Николай Максютя подписал закон «О программе социально-экономического развития Волгоградской области до 2010 г.». В числе прочих в нем предусмотрен и ряд мероприятий, направленных на восстановление и перспективное развитие агропромышленного комплекса Волгоградской области. Расширение структуры посевных площадей, направленное на увеличение производства

растительного белка, будет способствовать созданию прочной кормовой базы для животноводства. В этой отрасли планируется уделить основное внимание укреплению существующей племенной базы путем совершенствования селекционно-племенной работы, расширения сети племенных репродукторов мясных пород крупного рогатого скота, создания селекционно-гибридных центров по выведению новых линий и типов свиней, приспособленных к требованиям промышленной технологии производства свинины, укрепления существующих племенных заводов и племенных репродукторов.

В свиноводстве, молочном животноводстве, птицеводстве предстоит увеличить производственные мощности за счет нового строительства животноводческих комплексов и ферм, реконструкции, модернизации и технического перевооружения имеющегося производственного потенциала.

Государственная поддержка животноводства в регионе будет осуществляться в виде субсидий на поддержку племенного дела и за реализованную продукцию животноводства, а также путем субсидирования процентной ставки по кредитам коммерческих банков, используемых для строительства, реконструкции и технического перевооружения животноводческих ферм и комплексов, компенсации части затрат на выполнение работ по строительству подводящих подъездных путей, линий электропередач, газопроводов, на приобретение технологического оборудования за счет собственных средств и по лизингу.

Реализация всех программных мероприятий позволит увеличить объемы сельхозпродукции в 1,2 раза. Так, производство скота и птицы на убой в живом весе – 199,6 тыс. т., молока – 497 тыс. т.

Предусматривается, что объем финансирования мероприятий, направленных на восстановление аграрного сектора региона из различных источников, на 2008–2010 гг. составит 35 млрд. 401 млн. руб.

В Белгороде открыли предприятие, в которое вложено 250 млн. дол. Оно рассчитано на производство свинины всей ассортиментной линейки, которая импортируется, включая техническое сырье, плазму и гемоглобин. Если бы производство говядины было сконцентрировано в регионах на подобных комплексных предприятиях, то для обеспечения страны в полном объеме было бы достаточно десяти таких комплексов. Однако в ближайшие 5–8 лет по поставкам говядины Россия останется импортно-зависимой страной.

Вместе с тем следует признать, что наметилась положительная тенденция производства мяса. Можно говорить о постепенном замещении

импорта, потому что сейчас довольно медленно, но все же происходит структурная реорганизация отрасли. Производители стали уделять больше внимания вопросам себестоимости, качества мяса, эффективности производства. Но серьезным препятствием на пути импортозамещения является фактическое отсутствие отрасли по убою и первичной переработке говядины.

Таким образом, реализация целевой комплексной программы развития мясного скотоводства, очевидно, столкнется с проблемами финансового наполнения, которые обусловлены удорожанием кредитов, вызванным мировым финансово-экономическим кризисом. В нашей экономике, весьма вероятно, произойдет временное сужение возможностей обновления основных фондов за счет внешних источников, а модернизация отрасли в будущем будет проводиться в основном за счет собственных средств. Поэтому очень важно, с одной стороны, повышать рентабельность мясного скотоводства за счет внутренних резервов, а с другой – по возможности разблокировать денежные потоки, обеспечить денежными ресурсами сельское хозяйство в необходимых объемах с учетом складывающихся реальных условий. Если не внести такие коррективы в Государственную программу развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг., то она не будет реализована в полном объеме.

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ – ПУТЬ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Г. А. Прокопова

*Ивановский филиал ГОУ ВПО «Российский государственный
торгово-экономический университет»*

E-mail: dir@rgteu.ivanovo.ru

Проблема эффективности бюджета и бюджетных расходов весьма многогранна, она охватывает широкий круг вопросов – научно-теоретического, социально-политического, правового, методического, практического характера. До 2005 г. в России для оценки эффективности бюджета применялся только один метод – выявление совпадения или расхождения плановых и фактических показателей финансирования по конкретным

статьям. В настоящее время действующее бюджетное законодательство ориентирует участников бюджетного процесса на достижение конечного результата.

Для бюджетных расходов, скорее, применим показатель социально-экономического (общественного) эффекта – показатель общественной выгоды от затраченных ресурсов, чем экономическая эффективность.

В ст. 34 БК РФ установлен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Он означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. То есть общая оценка эффективности расходов на бюджетную сферу предполагает определение соотношения достигнутого социально значимого результата и потраченных при этом ресурсов.

Бюджетная эффективность или эффективность государства отдельными экономистами связывается с проектами и программами и определяется с точки зрения расходов и доходов бюджетов всех уровней как сальдо поступлений и выплат федерального, регионального, местного и (или) консолидированного бюджетов в связи с реализацией проекта или программы.

Общая оценка эффективности расходов на бюджетную сферу предполагает определение соотношения достигнутого социально значимого результата и потраченных при этом ресурсов. Эффективное расходование общественных средств заключается в достижении поставленных целей при максимальной экономии финансовых ресурсов. Одним из путей достижения этой цели является межмуниципальное сотрудничество.

Межмуниципальное взаимодействие является весьма важной и относительно малоисследованной функцией местного самоуправления, призванной эффективно использовать потенциал межтерриториальной интеграции и кооперации для достижения стратегических целей социального и экономического развития муниципальных образований.

Как показывает практика развития межмуниципальных связей в российских регионах, достаточное распространение получили договорные формы взаимодействия (договоры о партнерстве, о возмездном предоставлении услуг), практикуется также создание органами местного самоуправления постоянно действующих совещательных комитетов (советов) при органах государственной власти субъектов Федерации.

Межмуниципальное сотрудничество способно решить на эффективном уровне задачи в следующих областях: развитие общественных благ; охрана здоровья граждан (софинансирование учреждений здравоохранения); природоохранная деятельность; удовлетворение культурных, образовательно-просветительских, духовных и иных потребностей граждан (межмуниципальные передвижные библиотеки, дома культуры)¹; социальная и молодежная политика; физкультура и спорт; защита прав и законных интересов граждан и т. д.

Формирование межмуниципальных соглашений позволит реализовать принцип «эффекта масштаба», суть которого в концентрации бюджетных расходов, способствующих экономии бюджетных средств. Общие затраты муниципальных образований будут меньше, если они объединят отдельные полномочия и ресурсы для их исполнения.

В настоящее время между муниципальными районами и поселениями устанавливается не межмуниципальное сотрудничество, а передача отдельных расходных полномочий поселений муниципальным районам. Так, согласно данным мониторинга местных бюджетов Министерства финансов РФ, в 2007 г. число поселений, передавших свои полномочия муниципальным районам, составило около 10,4 тыс. – порядка 48,1% от общего количества поселений.

Около 5,5 тыс. поселений передали на уровень муниципальных районов от 1 до 5 вопросов местного значения, 2,5 тыс. поселений – от 6 до 10 вопросов, 2,0 тыс. поселений – от 11 до 20 и порядка 400 поселений – более 20. Всего было заключено более 20 тыс. соглашений, из них около 2,4 тыс. – по схеме «городское поселение – муниципальный район», более 17,6 тыс. – по схеме «сельское поселение – муниципальный район»².

Наиболее часто на районный уровень поселениями передаются полномочия по формированию проектов бюджетов, по организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, а также по созданию условий для обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры. Эти полномочия являются, скорее, межмуниципальными по сути, а не на условиях сотрудничества.

¹ С 1 января 2006 г. законом 131-ФЗ для муниципальных районов закреплен вопрос «организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов» (п. 19 ч. 1 ст. 15), в решении которого, по нашему мнению, могут принять участие и поселения не только данного района.

² Бексултанов К. Межмуниципальные межбюджетные отношения в Российской Федерации // Бюджет. 2007. № 12.

Бюджетным кодексом для таких отношений предусмотрены межбюджетные субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. Данные межбюджетные субсидии являются, по сути, формой оплаты услуг, предоставляемых органами местного самоуправления муниципального района жителям поселений. Такой механизм создает у органов местного самоуправления поселений стимул контролировать качество предоставления услуг, которые, как показывает опыт, более эффективно оказываются на уровне муниципального района.

В настоящее время, по нашему мнению, в условиях резкого снижения доходов местных бюджетов и необходимости исполнять расходы в полном объеме следует говорить о совместном финансировании на основе межмуниципальных соглашений, т. е. о кооперации финансовых ресурсов и усилий. Кооперация предоставляет возможность мелким муниципальным образованиям снизить издержки и повысить эффективность предоставления муниципальных услуг.

В зарубежной практике существует несколько видов и форм межмуниципального взаимодействия: добровольное сотрудничество, межмуниципальные соглашения, районы особого назначения, перераспределение полномочий на региональном или общенациональном уровне³.

ИНСТРУМЕНТЫ ПЕРЕХОДА ОТ СМЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ К ФИНАНСИРОВАНИЮ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

И. И. Рыжикова

ООО «Бюджетные и финансовые технологии», г. Москва

E-mail: info@bftcom.com

Нормативно-законодательным обоснованием планирования и учета бюджетных расходов в разрезе государственных (муниципальных)

³ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Под общ. ред. Мигары Де Сильвы, Галины Курлядской; Науч. ред. Центр фискальной политики. М.: Изд-во «Весь Мир», 2006.

услуг являются положения Бюджетного кодекса, вступившие в силу с 01.01.2009 г. (ст. 69.1, 69.2, 78.1, 131, 158, 174.2).

Они определяют необходимость ухода от финансирования сети учреждений, сложившегося в настоящее время, и перехода к финансированию бюджетных услуг.

Данный переход вызван необходимостью строгой экономии бюджетных средств, оптимизацией содержания бюджетной сети, возможностью внедрения новых методов планирования и учета бюджетных расходов.

Однако переход к финансированию государственных (муниципальных) услуг не может быть выполнен одномоментно и требует выполнения ряда мероприятий, часть из которых должна быть глубоко проработана методологически.

Основными мероприятиями перехода от сметного финансирования к планированию бюджетных расходов в разрезе бюджетных услуг являются:

- формирование перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с разграничением бюджетных полномочий;
- разработка и внедрение методологии оценки стоимости бюджетных услуг;

- определение порядка формирования государственных (муниципальных) заданий на основе перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг.

Финансирование расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг основывается на правильном и логичном подходе к формированию реестра бюджетных услуг.

Составленный реестр государственных (муниципальных) услуг должен быть взаимосвязан с реестром расходных обязательств субъекта бюджетного планирования. Для обеспечения данной взаимосвязи реестр расходных обязательств может быть расширен новыми элементами, такими как содержание услуги, т. е. определение ее состава, групп потребителей, на которых направлена услуга и учреждений-поставщиков услуг (таблица).

Составленный детальный реестр государственных (муниципальных) услуг позволяет определить типовые расходы, которые соответствуют содержанию услуги.

Следующим этапом перехода от сметного финансирования учреждений к финансированию услуг после формирования реестра услуг является выбор модели и формирование методологии оценки стоимости бюджетных услуг.

Таблица

Пример реестра услуг начального общего образования

Полномочие	Виды услуг	Потребители	Учреждения
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях	1. Начальное общее образование 1-4-й классы по 5- или 6-дневной неделе 1.1. Основная общеобразовательная программа 1.2. Программа с углубленным изучением одного или нескольких предметов 1.3. Программа компенсирующего развития 1.4. Программа коррекционного развития 1.5. Дополнительные программы (лицейская, гимназическая, кадетская и др.). 1.6. Организация группы продленного дня 1.7. Организация дополнительного досуга 1.8. Организация питания	1. Дети в возрасте от 6,5 до 11 лет	1. Школы (начальные, основные, средние) с гимназическими и лицейскими классами 2. Гимназии, лицей 3. Школы с углубленным изучением одного или нескольких предметов 4. Школы с компенсирующими и коррекционными классами 5. Малокомплектные школы

Процесс определения стоимости услуг должен осуществляться поэтапно в соответствии с выбранными подходами и методами ее определения. Схематично их можно представить следующим образом (рис.):



Рис. Процесс определения нормативной стоимости государственной (муниципальной) услуги

Методология оценки стоимости бюджетных услуг осуществляется в соответствии с выбранными подходами и включает следующие этапы:

1. Определение состава и содержания бюджетной услуги заключается в выделении основных параметров данной услуги, влияющих на ее стоимость (например, программа обучения, длительность предоставления услуги, особые категории потребителей и др.). Данные параметры должны быть учтены при составлении реестра бюджетных услуг.

2. Определение порядка оказания услуги (например, реализация требований государственного стандарта общего образования в условиях социально-гарантированного набора социально-бытовых услуг, соблюдение требований базисного учебного плана, утвержденного Министерством образования).

3. Определение типовых расходов и выделение в их составе прямых расходов (непосредственно относящихся к услуге) и косвенных расходов (относящихся к деятельности учреждения).

4. Выбор порядка расчета типовых расходов и методов отнесения тех или иных затрат к прямым или косвенным расходам на бюджетную услугу.

5. Нормирование типовых расходов, определяющее порядок определения нормативов прямых и косвенных затрат и формирование нормативной стоимости бюджетных услуг учреждения.

На основании определенной нормативной стоимости бюджетной услуги и с учетом количества получателей бюджетных услуг формируется государственное (муниципальное) задание.

После того как государственное (муниципальное) задание сформировано, должны быть утверждены содержание, состав и сроки отчетности по заданию. Формирование и сбор периодической отчетности об исполнении заданий позволяет проводить своевременный контроль и мониторинг реализации государственного (муниципального) задания и получать информацию о фактической стоимости единицы бюджетной услуги.

БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Н. М. Сабитова

Казанский государственный финансово-экономический институт

E-mail: sabitovanm@mail.ru

Бюджетная политика субъекта РФ – это совокупность мероприятий, направленных на реализацию социально-экономической политики субъекта РФ в рамках предметов ведения и полномочий субъекта РФ и предметов совместного ведения и полномочий субъектов РФ и Российской Федерации при помощи бюджетно-налоговых инструментов. Республика Татарстан

как один из развитых субъектов РФ также проводит бюджетную политику в рамках своих полномочий.

Особенность Республики Татарстан в том, что это нефтедобывающий регион, в доходах бюджета РТ нефтегазовая составляющая занимала до финансового кризиса значительную роль. Бюджетная система Республики Татарстан состоит из собственно бюджета РТ и 998 местных бюджетов, в том числе из 2 бюджетов городских округов, 43 бюджетов муниципальных районов и 953 городских и сельских бюджетов.

Финансовый кризис затронул Республику Татарстан, прежде всего, из-за его нефтяной составляющей. При подготовке проектов бюджетов РТ и местных бюджетов Министерство финансов РТ, как показал последующий анализ, вполне адекватно оценивало последствия финансового кризиса для консолидированного бюджета РТ и собственно бюджета РТ. Бюджет РТ принимался в декабре 2008 г. по доходам и расходам в сумме 99748,4 млн. руб., то есть сбалансированным. До настоящего времени пока поправки в бюджет РТ не внесены, но, очевидно, они будут вноситься по результатам исполнения бюджета РТ.

Следует отметить, что финансовый кризис больше коснулся собственных доходов бюджета РТ, а не местных бюджетов. В связи со значительным снижением цен на нефть и последствиями финансового кризиса заметно пострадали собственные доходы бюджета РТ. В I квартале 2009 г. в консолидированный бюджет Республики Татарстан поступило 26 млрд. руб., в том числе налоговые доходы 15,9 млрд. руб. и неналоговые доходы – 1,3 млрд. руб., безвозмездные поступления из федерального бюджета составили 8,8 млрд. руб. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года доходы консолидированного бюджета снизились всего на 2,2 млрд. руб. Республика получила в I квартале 2009 г. безвозмездных поступлений из федерального бюджета на 5,1 млрд. руб. больше, чем в I квартале 2008 г., но эти средства имеют целевой характер и за счет них нельзя финансировать текущие расходы. Более всего снизились налоговые доходы – на 5,8 млрд. руб., неналоговые доходы – на 1,5 млрд. руб. Всего налоговые и неналоговые доходы снизились на 7,3 млрд. руб., или на 30%.

В бюджет РТ за I квартал 2009 г. поступил всего 21 млрд. руб., в том числе налоговых доходов 11,6 млрд. руб., неналоговых доходов 0,6 млрд. руб. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года доходы бюджета РТ снизились на 7,0 млрд. руб. (36%), соответственно налоговые доходы – на 5,8 млрд. руб., неналоговые доходы – на 1,2 млрд. руб. Отклонения по собственным доходам местных бюджетов за I квартал 2009 г.,

по сравнению с I кварталом 2008 г., составило всего 0,3 млрд. руб., и эта сумма касается неналоговых доходов.

Если проводить сравнительный анализ структуры налоговых доходов бюджета РТ за аналогичные периоды 2009 и 2008 гг., следует отметить, что в условиях финансового кризиса наибольшую проблему с точки зрения поступлений составил налог на прибыль. Если в 2008 г. налог на прибыль поступил в сумме 9,3 млрд. руб., то в 2009 г. только 4 млрд. руб., то есть отклонение составило 5,3 млрд. руб. Основными плательщиками налога на прибыль в Республике Татарстан выступают нефтяные компании. В 2008 г. их доля в поступлениях налога на прибыль составила 41,2%, а в I квартале 2009 г. их доля сократилась до 8,4%. При общем снижении поступлений налога на прибыль в I квартале 2009 г. по сравнению с I кварталом 2008 г. на 5288 млн. руб. на долю нефтяных компаний приходится 3500 млн. руб.

Другим важным источником доходов бюджета РТ является налог на добычу полезных ископаемых. Его поступление составило 0,5 млрд. руб., за аналогичный период прошлого года он составил 1,2 млрд. руб. Его снижение за I квартал 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года составило более 650 млн. руб. или 56% к уровню I квартала прошлого года. Другие налоговые поступления или не снизились по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, например акцизы, налог на имущество организаций, или снизились незначительно.

Несмотря на финансовый кризис, в республике подготовлен проект закона «Об установлении дифференцированных налоговых ставок для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения», который предусматривает снижение налогового бремени на малый бизнес.

В условиях финансового кризиса и снижения налоговых поступлений в бюджет Республики Татарстан правительство РТ вынуждено более жестко осуществлять расходы. В I квартале финансировались только первоочередные расходы. Готовятся изменения в закон о бюджете РТ, которые предусматривают сокращение бюджетных расходов. Для этих целей министерствами и ведомствами были проанализированы сметы учреждений, финансируемые из бюджета РТ, и их расходы условно разделены на 4 группы.

К первой группе отнесены расходы бюджета, финансируемые в полном объеме: зарплата с начислениями, коммунальные услуги, социальные выплаты, продукты питания, медикаменты, стипендии.

Во вторую группу включены текущие расходы, подлежащие сокраще-

нию на 20%: услуги связи, увеличение стоимости материальных запасов, ведомственные мероприятия, прочие текущие расходы и услуги.

В третью группу включены целевые республиканские программы, финансирование которых в 2009 г. полностью приостанавливается.

В четвертую группу отнесены расходы бюджета, исключаемые полностью: капитальный ремонт, приобретение оборудования, мебели, компьютеров, оргтехники, отдельные мероприятия с учетом отраслевой специфики.

Таким образом, в условиях финансового кризиса проводится политика финансирования первоочередных расходов.

Тем не менее в республике продолжают работы по внедрению нормативного финансирования учреждений социальной сферы. Разработаны и находятся на согласовании в отраслевых министерствах нормативные документы, регламентирующие процедуру введения нормативного принципа финансирования в республиканских учреждениях начального профессионального образования, театрально-зрелищных учреждениях, учреждениях социального обслуживания, отдельных учреждениях физкультуры и спорта.

Подготовлен проект Закона Республики Татарстан об утверждении нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий прав граждан на образование. В республике идет процесс перевода бюджетных учреждений в автономные. Только в 2008 г. было переведено в автономные около двухсот учреждений. В связи с финансовым кризисом отложен на конец года переход к отраслевой системе оплаты труда. Продолжаются работы по оптимизации бюджетных расходов. Министерство финансов РТ проводит также мероприятия по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Таким образом, Республика Татарстан в условиях финансового кризиса проводит взвешенную сбалансированную бюджетную политику.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Т. Г. Скурихина

*Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Сибирская академия
государственной службы», г. Новосибирск
E-mail: 89137104139@mail.ru*

С 2007 г. в РФ начата реформа бюджетного финансирования, основные положения которой представлены в Федеральном законе от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

В отечественной науке и практике под бюджетным финансированием понимают предоставленное в безвозвратном порядке денежное обеспечение, выделение (ассигнование) денежных средств из государственного (местного) бюджета на расходы, связанные с осуществлением государственных заказов, выполнением государственных программ, содержанием бюджетных учреждений. Авторами подчеркиваются такие отличительные характеристики бюджетного финансирования, как безвозмездность и безвозвратность. Следует отметить, что существующий подход не учитывает такие принципы бюджетного финансирования, как адресность и целевой характер бюджетных средств, результативность и эффективность использования бюджетных средств. В контексте проводимой в настоящее время бюджетной реформы целесообразно под бюджетным финансированием понимать обеспечение, основанное на принципах безвозмездности, безвозвратности, адресности и целевого характера, финансовыми ресурсами за счет средств государственного (субъекта РФ, местного) бюджета деятельности, имеющей конечный, поддающийся оценке результат.

В РФ до 2007 г. использовался затратный подход к осуществлению бюджетного финансирования, при котором объем расходов определялся на основе затрат, совершенных в предыдущем периоде (году). Реализация положений представленных в Федеральном законе от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ, предполагает переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР). БОР можно охарактеризовать как метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом

приоритетов государственной политики и общественной значимости, ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. Сравнительная характеристика затратного подхода и БОР представлена в таблице.

Таблица

Сравнительная характеристика затратного подхода и БОР

Характеристики	Затратный	БОР
Планирование	Краткосрочное	Среднесрочное
Метод учета расходов и доходов	По кассовому исполнению	По начислению
Определение объемов финансирования	Индексация финансирования предыдущего периода	На основе сравнения поставленных и достигнутых результатов
Виды контроля за исполнением бюджета	Внешний	Внутренний
Объект контроля	Конкретные статьи затрат	Результаты деятельности
Цели и задачи контроля	Проверка равенства плана и факта статей расходов бюджета	Проверяется соответствие планируемых и полученных результатов

К основным инструментам БОР (рис.) в РФ относятся целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), обоснование бюджетных ассигнований (ОБАС), государственные (муниципальные) задания, раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств, формирование реестра расходных обязательств, стандарты бюджетных услуг, внедрение новых механизмов финансирования бюджетных услуг (нормативно-целевое финансирование, субсидирование потребителя и пр.), прогнозирование и планирование социально-экономического развития.

Таким образом, БОР позволяет эффективнее распределять бюджетные средства между приоритетными направлениями государственной (муниципальной) политики, способствует повышению ответственности участников бюджетного процесса и расширению их самостоятельности. Так как в рамках БОР бюджетные средства распределяются в зависимости от достижения конкретных общественно значимых целей, то можно утверждать, что БОР, по своей сути, ориентировано на повышение качества бюджетных услуг. Однако необходимо учитывать значительную трудоемкость внедрения БОР и его непосредственного применения.

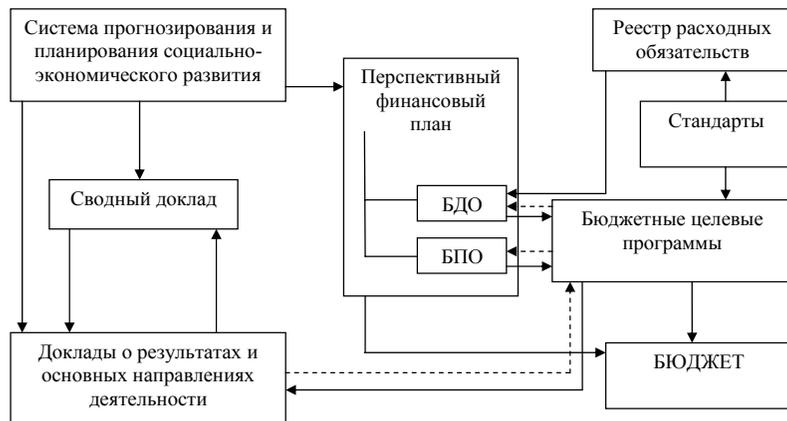


Рис. Инструменты БОР: БДО – Бюджет действующих обязательств, БПО – Бюджет принимаемых обязательств

ОСОБЕННОСТИ ПОСТУПЛЕНИЯ ПЛАТЕЖЕЙ В БЮДЖЕТ ЗА ПРИВЛЕКАЕМУЮ ИНОСТРАННУЮ РАБОЧУЮ СИЛУ

В. И. Спирагин

*Институт социально-экономических и энергетических
проблем Севера КНЦ Уральского отделения РАН, г. Сыктывкар
E-mail: spiryagin@iespn.komisc.ru*

ФМС России является органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные, контрольные и надзорные функции, оказание государственных услуг в сфере миграции. Он принимает участие в подготовке предложений по установлению квоты на выдачу приглашений на въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ для осуществления трудовой деятельности, привлечения иностранных работников и трудоустройства граждан за пределами РФ. ФМС России для реализации своих полномочий имеет право:

1) организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализа и оценок, а также научных исследований по вопросам контроля и надзора в установленной сфере деятельности;

2) выполнять функции государственного заказчика и организовывать капитальное строительство, проводить реконструкцию и капитальный ремонт объектов системы, а также жилищное строительство;

3) запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности.

Директор ФМС России ежегодно готовит план и основные показатели деятельности, а также отчет об исполнении плана, предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансового обеспечения деятельности. ФМС России руководит территориальными органами, а также иными входящими в систему организациями и подразделениями, осуществляет контроль их деятельности. Ниже предложена модель для формирования данной части бюджета.

В соответствии с целями региональной программы и уравнением цен производства для баланса продукции имеем:

$$p = r pB(I-G)^{-1}.$$

Это выражение представляет собой цену производства в виде величины средней прибыли на капитал, авансированный в экономику, когда сам капитал оценен в тех же ценах производства.

Для единицы чистого выпуска конкретного вида продукции обычно известны тенденции динамики цен, исходя из уравнений для индексов средней нормы прибыли, стоимости авансированного капитала, дохода:

$$I_p = I_r I_k / I_i.$$

Поскольку установлено, что совместное влияние государственной поддержки и изменения факторов можно представить в индексной форме:

$$IP = IG \times IT,$$

где IP – индекс роста производства;

IG – индекс роста натуральных объемов при государственной поддержке;

IT – индекс роста цен под влиянием факторов,

то опираясь на то, что потенциальный темп прироста в модели Харрода – Домара определяется как отношение нормы накоплений и фондоёмкости, допустим, что динамика рынка за год задается в темпах роста по формуле

$$temp = 1 + ab,$$

где a – норма накопления на рынке;

b – эффективность накопления или капиталоотдача.

Предположим также, что в распоряжении пользователя имеется статистическая информация относительно бюджетных систем высшего уровня, о динамике ВВП (ЧВП, ВРП) или иных ключевых показателей макро-системы за определенный период. Вполне естественно желание получить либо агрегированную опись бюджетных доходов, либо статей доходов бюджета, или данные по такой характеристике, как «доходы бюджета, всего» (в виде функции предложения в зависимости от цен). Функция предложения обычно зависит от времени и размера ВВП или иных макропоказателей. Из-за этого при описании доходов бюджета в виде функции предложения будет целесообразно перейти от однофакторной к многофакторной функции, в иных условиях осуществить объединение функциональных параметров в единый. При некоторых ограничениях подобные процедуры вполне оправданы:

Нормальная экономика	Кризисная экономика
$AP = -18,88 + I \times 0,32,$	$AP = 6596,76 + I \times 0,96,$
$D = -23,81 + t \times 0,88,$	$D = -23,81 + t \times 0,88,$

где AP – все остальные доходы (%);
 D – всего доходов (млн. руб.);

t – время;

I – инвестиции (млн. руб.).

До настоящего времени такие поступления в бюджеты и расходы бюджетов основывались на выдаче разрешений на жительство или работу, на оплате медицинских справок и миграционных карт, на оказании специфических фотоуслуг, на сборах за выдачу документов, удостоверяющих личность гражданина иностранного государства, на уплате госпошлины из расчета 1000 руб. за каждого привлекаемого работника, на оформлении заверенных копий документов и паспортов, на подготовке справок о годовых доходах. Правовые основы для действий УФМС содержатся в распоряжениях Правительства РФ от 15.11.2007 г., в ФЗ № 109 от 15.07.2006 г., в ФЗ № 115 от 25.07.2002 г., в приказах ФМС России № 40, 41 от 29.02.2008 г. Региональной особенностью нынешней практики УФМС является установление порядка совмещения мест предполагаемой работы и прописки иностранного гражданина.

Кроме этого региональными службами предлагается совершенствовать российское законодательство в сфере привлечения иностранной рабочей силы и его практических аспектов, таких как особенности оформления, требования УФМС и арбитражная практика, по следующим пунктам:

1. Правовое положение иностранных работников в РФ. Привлечение и

использование иностранных работников из стран с безвизовым порядком въезда. Перечень документов, необходимых для привлечения и использования иностранной рабочей силы. Порядок и форма уведомления о привлечении, использовании иностранных работников из стран с безвизовым порядком въезда. Привлечение работников из стран с визовым порядком въезда в части порядка и сроков оформления разрешений на использование иностранных работников, на работу для иностранных граждан, прибывших в РФ.

2. Особенности правового регулирования труда работников-иностранцев на территории страны, временно или постоянно проживающих, или среди пребывающих в РФ. Выдача разрешений на работу (порядок получения, аннулирования), ограничения в сфере труда для работников-иностранцев.

3. Составление трудового договора с иностранцами в части существенных условий, сроков, оплаты и ограничений, связанных с переводом на другую работу, дополнительными основаниями прекращения трудового договора.

4. Обязанности работодателей, использующих трудовую силу иностранцев. Получение разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы: порядок получения, основания для приостановки действия квоты и ее аннулирования. Особенности привлечения на работу граждан СНГ.

5. Ответственность работодателей за нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы.

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА И ПОГАШЕНИЯ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД-ГЕРОЙ ВОЛГОГРАД

М. Е. Татаринцев

*Руководитель Департамента финансов Администрации Волгограда,
г. Волгоград
E-mail: post@depfin.volgadmin.ru*

Муниципальное образование городской округ город-герой Волгоград, имея на протяжении последних 10 лет дефицитный бюджет, осуществляет муниципальные заимствования в виде выпуска муниципальных ценных бумаг, привлечения банковских кредитов и кредитов вышестоящих бюджетов.

Преимущества в разные периоды времени отдавались различным видам заимствований – первоначально это были банковские кредиты, затем – муниципальные займы, размещаемые на местном финансовом рынке, впоследствии (с 2003 г. по 2008 г.) муниципальные займы, размещаемые на бирже, а в 2009 г. вновь возвращаемся к банковским кредитам. В целом за период с 1997 по 2008 г. нами было размещено 15 займов (в том числе 28 траншей и выпусков) и привлечено средств на сумму 2,2 млрд. руб., из которых в обращении находятся на данный момент 1,05 млрд. руб. Выпуск облигаций городских займов был наиболее выгодным для бюджета по сравнению с привлечением кредитов коммерческих банков. Это было связано с тем, что ставки кредитования банков в основном превышали учетную ставку Банка России на несколько пунктов, в то время как займы можно было разместить под меньший процент. Так, при ставке рефинансирования 18% займы можно было разместить под 12–14,5% годовых. В 2005 г. при учетной ставке Банка России 13% трехлетний муниципальный займ Волгограда был размещен под 9,7% годовых, в 2006 году при учетной ставке Банка России 11%, трехлетний муниципальный займ Волгограда был размещен под 9,4% годовых. Кроме того, посредством выпуска облигаций привлекался значительно больший объем средств и на больший срок, так как обычно кредитные организации ограничены нормативами Банка России и лимитами. Выход на биржу позволил привлечь заемные средства, в 3–5 раз превышающие предыдущие заимствования по объему и срокам, а именно: в 2005–2008 гг. были размещены муниципальные займы на суммы от 450 до 600 млн. руб. на сроки до 3 лет.

В 2008 г. планировалось размещение муниципальных ценных бумаг в объеме 900 млн. руб. Первый выпуск состоялся в июле на сумму 450 млн. руб. Разместить весь объем займа (900 млн. руб.) под выгодный процент не удалось, поскольку уже в июле не было достаточного спроса на субфедеральные бумаги. Размещение прошло под среднюю ставку к погашению в размере 11,38% при действующей на момент размещения учетной ставке ЦБ РФ 10,75%. В настоящее время уже стала известна истинная причина пассивности покупателей на российском рынке ценных бумаг – назревал мировой финансовый кризис. К сожалению, проявления мирового финансового кризиса в России до конца 2008 г. значительно усилились, что не могло не отразиться и на рынке ценных бумаг. Продолжавшиеся в последние месяцы прошлого года продажи на облигационном рынке перешли в критическую фазу. На фоне появившихся проблем на денежном рынке, которые переросли в полномасштабный кризис банковского сектора, начались панические продажи облигаций. В итоге доразмещение муниципальных ценных бумаг Волгограда в оставшемся объеме 450 млн. руб. в 2008 г. не состоялось.

Что касается привлечения кредитов в коммерческих банках, то история кредитования также ежегодно претерпевала изменения. Первоначально были непомерно высокие ставки (2001 г. – 28%, 2002 г. – 25%), объем кредитных ресурсов незначительный (14–20 млн. руб.) и многие банки требовали оформления муниципального имущества в залог. Затем ситуация несколько изменилась – нашлись банки, которые стали предлагать кредиты без залога имущества и по более низким ставкам кредитования. Уже в 2007 г. удалось найти посредством конкурсного отбора банки, которые предложили кредитные ресурсы под ставку кредитования ниже ставки рефинансирования ЦБ (8,5–9%) и более внушительные объемы – 150 млн. руб. В 2008 г. нам также удалось через конкурс и аукцион выбрать банки, которые часть кредитов (400 млн. руб.) предложили под ставку кредитования на 1 процентный пункт ниже учетной ставки ЦБ, действующей на день проведения конкурса, и другую часть (403 млн. руб.), на 0,25–0,5% превышающую учетную ставку ЦБ. Но учитывая, что в прошлом году четыре раза пересматривалась в сторону увеличения ставка рефинансирования ЦБ (в итоге увеличилась с 10 до 11% годовых), кредитные ресурсы у нас привлекались по выгодным для муниципалитета условиям. Но необходимо отметить, что в конце 2008 г., когда мы попытались под имеющиеся муниципальные контракты заключить кредитные договоры и потребовать кредитные ресурсы, возникла проблема со Сбербанком. В результате дли-

тельных переговоров вместо 6–9-месячных кредитов Сбербанк предложил нам кредитные ресурсы на 2 месяца, которые нам пришлось гасить в начале февраля 2009 г. Ситуация складывалась непростая, но нам удалось с достоинством из нее выйти.

Хотелось бы остановиться еще на одном виде заимствований, с которым работает Волгоград. Это кредит, полученный в сумме 10,7 млн. дол. в Международном банке реконструкции и развития под реализацию проекта «Реконструкция системы муниципального теплоснабжения Краснооктябрьского района Волгограда» (далее – Проект). Поскольку муниципальные образования не имеют возможности осуществлять внешние заимствования, кредит этот был оформлен в июле 2002 г. в виде соглашения о субзайме между Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, администрацией Волгоградской области (которая выступила гарантом по данному кредиту) и администрацией Волгограда. Срок кредитования составляет 15 лет, из которых 5 лет – это так называемый льготный период, в который проходит привлечение кредитных ресурсов путем поставки продукции и оказания услуг, и далее в течение 10 лет проходит погашение кредита равными долями. Все расчеты по этому кредиту ведутся в рублевом эквиваленте, исходя из курса доллара, действующего на день проведения операций по привлечению и погашению кредитных ресурсов. Ставка кредитования определена исходя из плавающей ставки LIBOR с добавлением маржи Минфина в размере 2% годовых и начисления 0,75% к неиспользованной сумме субзайма, в среднем процентные платежи составляли от 4% в 2003–2004 гг. до 8% в 2008 г. То есть здесь просматривается тенденция увеличения процентных платежей при снижении курса доллара, и наоборот. Тем не менее нами просчитывались платежи, которые бы уплатил муниципалитет, привлекая на реализацию проекта ежегодно кредиты в российских коммерческих банках под процентную ставку, равную учетной ставке ЦБ, увеличенной на 3 процентных пункта, и получилась для бюджета экономия более 25 млн. руб. В сроках реализации проекта происходили сдвиги и фактическое освоение заканчивается в текущем году, а погашение кредита началось с октября 2006 г. Кредитование через субзайм, конечно, очень хлопотное, не совсем удобное, но, тем не менее, найдены инвестиции для реализации проекта, необходимого городу. Привлекательность данного кредита для муниципалитета состояла в том, что он явился самым долгосрочным заимствованием Волгограда.

О предполагаемых проблемах субъектов РФ и муниципалитетов, связанных со снижением доступности кредитных ресурсов и возможности размещения ценных бумаг, являющихся источниками покрытия дефицита бюджета в 2009 г., Министерство финансов РФ (письмо от 20.10.2008 г. № 06-03-07) предупреждало. Но даже если не принимать во внимание дефицит местного бюджета, то остается не решенным вопрос с источниками погашения уже имеющихся долговых обязательств. У бюджета Волгограда, например, долговые обязательства со сроком погашения в 2009 г. составляют порядка 1,5 млрд. руб., из которых 600 млн. руб. – средства муниципального займа, размещенного в 2006 г.; около 40 млн. руб. – средства субзайма, привлеченного в 2003 г., т.е. задолго до кризиса. Возникает резонный вопрос – где же муниципалитетам осуществлять заимствования в условиях кризиса? Ведь абсолютно очевидно, что сформировать бездефицитный бюджет и, более того, предусмотреть за счет собственных доходных источников погашение долгов в условиях разразившегося финансово-экономического кризиса муниципалитетам не под силу. Неблагоприятная ситуация на фондовом рынке размещения субфедеральных и муниципальных ценных бумаг уже в прошлом году не позволила разместить в полном объеме ценные бумаги.

Муниципалитетом в текущем году проделана работа по присвоению кредитного рейтинга. По итогам конкурсного отбора рейтинговая оценка проводилась известным международным рейтинговым агентством «Moody's Investors Service». По результатам рейтинговой оценки «Moody's Investors Service» Волгограду присвоены рейтинги долговых обязательств в местной и иностранной валюте на уровне Вa3 по глобальной шкале. Прогноз рейтингов «стабильный». Одновременно рейтинговое агентство «Moody's Interfax», контролируемое международным рейтинговым агентством «Moody's Investors Service», присвоило городу рейтинг по национальной шкале Aa3.ru. Рейтинг Волгограда соизмерим с кредитным рейтингом Волгоградской области, присвоенным рейтинговым агентством «Standard & Poor's» по международной шкале на уровне ВВ – «стабильный», и соответствует рейтингу таких муниципальных образований, как Омск, Нижний Новгород, Новосибирск, Сургут, Уфа. Хотелось бы надеяться, что присвоение рейтинговой оценки будет способствовать улучшению инвестиционного климата Волгограда, станет весомым аргументом для потенциальных инвесторов, а также позволит Волгограду привлекать заемные средства, необходимые для финансирования дефицита бюджета и погашения долговых обязательств, на более выгодных для города условиях.

Меры поддержки, предпринимаемые в условиях кризиса на уровне Правительства РФ, в основе своей направлены на реальный сектор экономики, банковский сектор, поддержку субъектов РФ. Муниципалитеты в данном случае остались без должного внимания и, на наш взгляд, незаслуженно.

Ситуация с заимствованиями складывается крайне напряженная. Банковских учреждений у нас в городе вполне достаточно (имеются и те, которые уже получали субординированные кредиты – Сбербанк из планируемых 500 млрд. руб. получил 300 млрд. руб., ВТБ из планируемых 200 млрд. руб. получил все 200 млрд. руб. и др.), но участвовать в аукционах на кредитование бюджета желающих практически нет. В качестве причин называют:

- отсутствие лимитов в требуемых объемах;
- невозможность предоставления кредитных ресурсов на сроки от 9 месяцев и более под фиксированную процентную ставку;
- невыгодность предоставления кредитных ресурсов на погашение долговых обязательств, поскольку эта операция расценивается как пере-кредитование и требует создания банками дополнительных резервов. Мы, в свою очередь, учитывая требования Федерального закона № 94-ФЗ, не имеем возможности подписывать муниципальные контракты с условием пересмотра в сторону увеличения процентных ставок по кредитам в зависимости от увеличения ставки рефинансирования ЦБ. Несоответствие интересов муниципалитета как заемщика и банков, выступающих в качестве кредиторов, приводит к тому, что аукционы признаются несостоявшимися, и занимать средства, чтобы своевременно исполнить долговые обязательства, муниципалитету негде.

Полагаю, что при выделении банкам субординированных кредитов, а также для стимулирования банков на кредитование местных администраций **необходимо на уровне Правительства РФ предусмотреть:**

- предоставление целевых кредитных ресурсов банкам по льготным ставкам для кредитования ими муниципальных образований на покрытие дефицита и погашение долговых обязательств по фиксированным процентным ставкам со сроком погашения от года до 3 лет;
- выделение средств на покрытие потерь, возникших в связи с увеличением ставки рефинансирования, тем банкам, которые предоставят кредитные ресурсы местным администрациям по фиксированным ставкам;
- отмену либо приостановление действия с 2009 г. (сроком на 2 года) положения ЦБ РФ от 26.03.2004 г. № 254-П «О порядке формирования

кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности» в части признания ухудшающим условием при определении категории качества ссуды, качества обслуживания долга, используемого при формировании резерва кредитной организации, предоставление ссуд на погашение долговых обязательств местным администрациям.

Также одной из форм поддержки муниципальных образований в условиях кризиса может стать **выделение за счет средств федерального бюджета** (поскольку у субъектов дополнительных источников не имеется) **бюджетных ссуд** со сроком погашения до 3 лет. При этом первоочередное право на получение бюджетных ссуд предоставить муниципалитетам, имеющим по состоянию на 1 января 2009 г. долгосрочные и среднесрочные долговые обязательства.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ДЕПРЕССИВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

А. М. Ходачек

*Государственный университет – Высшая школа экономики
в Санкт-Петербурге
E-mail: hodachek@hse.spb.ru*

С переходом к рыночной экономике существенно изменились состояние, место и роль регионов России в ее социально-экономической системе. С одной стороны, российский регион – это сложная многоуровневая структура, обладающая внутренней динамикой и являющаяся важнейшей подсистемой национальной экономики. С другой стороны, сегодня наблюдается значительная зависимость региональной политики от общенациональной экономической и политической ситуации. Особенно это актуально для депрессивных, дотационных регионов, число которых в условиях кризиса постоянно увеличивается. Подобная зависимость требует от регионов построения как внешней, так и внутренней экономической политики с учетом степени влияния федеральных органов на экономическую ситуацию в регионе. В частности, эти проблемы связаны и с развитием органов местного самоуправления моногородов.

Высокий удельный вес дотационных муниципальных образований требует исследования причин сложившейся ситуации и с учетом этого – разработки инновационного подхода к развитию доходной базы муниципального бюджета. Одной из причин дотационности муниципалитетов является принятие структуры муниципальных образований, аналогичной структуре прежнего административно-территориального деления городов и районов (советский период), но с увеличением количества МО в соответствии с проводимой реформой.

Для перераспределения между субъектами муниципальных образований доходообразующих ресурсов имеется соответствующая правовая база: Конституция РФ, федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Налоговый и Земельный кодексы РФ. Процесс перераспределения между субъектами муниципальных образований доходообразующих ресурсов должен сопровождаться постепенным укрупнением муниципальных образований, т. к. проведенная реформа органов МСУ доказала свою неэффективность.

Исследование доходной части бюджетов муниципальных образований показало приоритетную зависимость местного бюджета от налогов на имущество предприятий, физических лиц, а также подоходного налога. Поэтому очевидна необходимость реализовать на предприятиях, расположенных на территории муниципальных образований, специальную инвестиционную программу, направленную на освоение инноваций, обеспечивающих увеличение фонда оплаты труда в структуре затрат на производство и реализацию продукции (услуг) на основе снижения материальных и прочих затрат, увеличения внутренней стоимости материальных и нематериальных активов.

Бюджетный потенциал моногородов (возможность увеличения доходной части бюджета муниципального образования), на наш взгляд, следующий:

- увеличение отчислений от регулирующих налогов и сборов;
- увеличение отчислений от местных (закрепленных) налогов и сборов;
- дополнительные доходы от привлечения инвестиций;
- увеличение поступлений от приватизации имущества, от сдачи его в аренду;
- увеличение доходов от участия муниципального образования в уставном капитале предприятий и организаций;
- увеличение доходов от внешнеэкономической деятельности муниципального образования;

– увеличение отчислений из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации (дотации, трансферты, субвенции).

Практика показывает, что более 70% всех доходов в местный бюджет составляют доходы от регулируемых налогов и сборов, основная их часть формируется в результате производственной деятельности хозяйствующих субъектов на территории. В частности, такие налоги, как налог на прибыль предприятий, НДС, подоходный налог, напрямую зависят от производственной деятельности градообразующего предприятия. Исходя из этого, можно сделать вывод, что при росте производственного потенциала возрастает бюджетный и экономический потенциал в целом.

Таким образом, социально-экономическая сущность монопрофильных муниципальных образований сильно изменилась – они преобразовались в административно-хозяйственные структуры территорий (городов и их районов, городских, сельских поселений) с переменным составом населения и жилищно-хозяйственными комплексами, иногда выполняющими функции «спален» при крупных городах.

В условиях модификации внутримunicipальных функций под воздействием межрегиональных факторов возникла необходимость полноценной передачи муниципалитетам субрегиональных и федеральных функций. К ним мы относим формирование производственных зон, региональных и межрегиональных инфраструктурных систем доходообразующих комплексов, базирующихся на рациональном использовании рекреационных ресурсов и сферы услуг.

В условиях диверсификации экономики необходимо:

- сохранение исторического наследия;
- развитие экономической базы и доходообразующих производств, так как основой финансовой состоятельности является «мощность налоговой базы», на основе поступлений из которых формируется местный бюджет;
- формирование «самодостаточного бюджета», позволяющего решить и соответствующий круг социально значимых проблем, – развития образования, здравоохранения, социальных гарантий различных, в том числе и социально малообеспеченных, групп населения;
- обеспечение социально-экономических условий для развития промышленных и сельскохозяйственных производств и рационального использования бюджета для создания благоприятной социальной обстановки по всей системе расселения моногородов и окружающих территорий.

Предлагается:

– формировать бюджеты разных уровней на основе единых принципов, правил и нормативов;

– внести в Государственную думу проекты федеральных законов, отменяющих ту часть государственных полномочий, которыми наделены региональные и муниципальные органы власти без передачи им необходимых для этого материальных и финансовых ресурсов;

– законодательно закрепить запрет на изменения тарифов по отраслям топливно-энергетического комплекса и естественным монополиям в течение бюджетного года либо обоснованно определять динамику повышения этих тарифов;

– предусматривать в федеральном бюджете целевые средства для покрытия убытков местных и региональных бюджетов от содержания принятых в муниципальную собственность от предприятий и организаций объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

Финансовое регулирование территориального развития или, другими словами, развития бюджетного федерализма в России – актуальнейшая проблема для всей страны. Посредством ее решения возможно в полной мере использовать хозяйственно-производственный и функциональный потенциал муниципальных образований моногородов депрессивных территорий.

БЮДЖЕТ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

Т. В. Храмова

*Центр международных финансов
НИФИ АБиК Минфина России, г. Москва
E-mail: takhram07@pochta.ru*

Наднациональные интеграционные объединения (ИО) приобретают особую актуальность для России в рамках применения собственных ресурсов, а также работы финансовых институтов и проводимой ими политики аккумуляции и расходования общих бюджетных средств, активно участвующих в интеграционных процессах в рамках СНГ. Положительный европейский опыт может быть использован при формировании общего бюджета и разработке принципов бюджетного устройства постсоветского экономического пространства.

Например Евросоюз (ЕС), пройдя стадии становления и институциональной структуризации, наращивает расходы по структурным операциям, особое внимание уделяя научному и техническому сотрудничеству между государствами. Главное внимание в области научно-технической политики сконцентрировано на проблемах формирования европейского научно-исследовательского пространства. Важнейшим приоритетом остается и социальная политика.

Анализу основных принципов действия системы сбора и расходования средств из единого бюджета ИО, который является основным финансовым инструментом, при освещении вопросов интеграции до сих пор уделялось мало внимания, хотя именно этот фонд коллективных наднациональных ресурсов и позволяет успешно проводить общую политику стран в разных сферах деятельности. Наличие фонда собственных средств и финансовая автономия от отчислений из национальных казначейств выделили интеграционные объединения из числа других региональных объединений и поставили их деятельность на качественно новый уровень.

Решение проблемы финансирования интеграционных мероприятий упрощается благодаря тому, что совместный рынок стран-участниц был задуман не как зона свободной торговли, а как Таможенный союз, с установленными едиными таможенными барьерами, что позволило бы проводить единую таможенную политику на постсоветском пространстве. Другими словами, создавалась правовая и экономическая основа для организации системы собственных наднациональных финансовых ресурсов.

Для этого необходимо:

1. Создать основные принципы формирования и процедуры принятия бюджета.
2. Рассмотреть наиболее важные понятия интеграционной бюджетной системы и принципы ее функционирования, раскрыть последовательные стадии обсуждения и принятия бюджета, временные рамки обсуждения, а также полномочия институтов.
3. Определить источники поступлений бюджетных средств и эволюцию единого бюджета интеграционного объединения с анализом структуры формирования средств, предпосылок проведения бюджетных реформ и их влияния на изменение объемов поступлений в единый бюджет.
4. Разработать классификацию бюджетных расходов и структуру распределения общих средств: анализ основных статей расходов единого бюджета и их влияния на результаты интеграционного процесса.

5. Организовать исполнение бюджета, бюджетный контроль и оценку действующей системы собственных ресурсов объединения.

Особое место отводится созданию и рассмотрению деятельности институтов, ответственных за контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также мер по борьбе со злоупотреблениями и контролем в области бюджета.

Основным методом регулирования финансовой ситуации в наднациональных сообществах является не дотирование и субсидирование отраслей экономики, а осуществление инвестиционной политики и финансирование программ, направленных на структурное выравнивание территорий.

Бюджетная система выполняет функции, схожие с задачами национальных бюджетов, – выравнивание доходов и экономическое регулирование. Совместный бюджет – это финансовый инструмент организованного регулирования интеграционных процессов, и здесь возможны только коллективные методы управления. На распределение средств не влияет вклад страны в единый бюджет, принимаются только те решения, которые имеют значение для дальнейшего социального и экономического сплочения сообщества.

С другой стороны, не следует рассматривать единый бюджет как средство дотирования слабых территорий. Страны-доноры готовы расходовать средства на реализацию средне- и долгосрочных целей, направленных на улучшение ситуации в менее успешных странах и регионах, но только в том случае, если это улучшит инвестиционный климат и принесет социальную и экономическую стабильность для всего объединения в целом.

Как и национальные бюджеты, единый бюджет ИО формируется согласно определенным принципам, установленным финансовыми документами сообщества. Разработка финансовых регламентов, которые включают определение процедур составления и выполнения бюджета, а также правила предоставления и проверки отчетности, возложены на органы управления ИО.

Принципы формирования единого бюджета следующие.

Принцип единства: все расходы и доходы ИО должны быть объединены в единый бюджетный документ.

Принцип универсальности: доходы, поступающие в единый бюджет, не должны направляться на финансирование конкретных бюджетных мероприятий. Бюджетные доходы образуют общий фонд ИО, из которого затем финансируются все мероприятия. Все доходы и расходы должны быть указаны в едином бюджете в полном объеме.

Принцип ежегодности: для того чтобы обеспечить необходимый контроль за поступлением и использованием финансовых ресурсов, бюджет разрабатывается на один финансовый год, который совпадает с календарным годом.

Однако в рамках единого бюджета осуществляется финансирование программ, рассчитанных на несколько лет. В этом случае применяется понятие дифференцированных ассигнований, которые распадаются на обязательственные ассигнования (общие затраты в текущем финансовом году по обязательствам, вытекающим из программ, рассчитанных более чем на один финансовый год) и платежные ассигнования (расходы на проведение многолетних программ, вытекающие из обязательств текущего и/или предыдущих финансовых лет). В отличие от дифференцированных, недифференцированные ассигнования составляют объем средств, направляемых на проведение операций, которые должны быть полностью завершены в текущем финансовом году.

Принцип равновесия: при составлении бюджета планируемые доходы и расходы каждого бюджетного года должны быть сбалансированы.

Принцип спецификации: все расходы сообщества распределяются по конкретным разделам. Принцип спецификации определяет горизонтальную структуру построения бюджета и вертикальную структуру бюджета.

Принцип единой валюты: до того как единая валюта будет введена в наличный оборот (например, Союзный договор Россия – Беларусь, Таможенный союз ЕврАзЭС), расходы производятся в национальных валютах. Для пересчета используются фиксированные и безотзывные валютные курсы национальных валют.

Дальнейшее углубление интеграции России в мировую экономику потребует изыскания новых источников поступлений средств в наднациональный бюджет ИО и в связи с этим – разработки более жестких мер контроля за их использованием.

К ВОПРОСУ О НАПРАВЛЕНИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН

Ю. А. Чемоданова

Группа компаний Penny Lane Realty, г. Москва

E-mail: legal@realtor.ru

Федеральной закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ) первыми среди собственных доходов местных бюджетов называет средства самообложения граждан. Под средствами самообложения граждан, согласно ст. 56 закона № 131-ФЗ, следует понимать разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Федеральное законодательство устанавливает императивное правило: средства самообложения граждан могут использоваться исключительно для решения вопросов местного значения, т. е. вопросов непосредственно обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Заслуживает внимания тот факт, что, определяя общий круг вопросов местного значения, федеральный и региональные законодатели не ограничивают возможности населения и/или органов местного самоуправления самостоятельно определять цели, задачи, направления и способы использования полученных денежных средств.

Анализ нормативных правовых актов органов местного самоуправления позволяет выделить следующие схемы определения (а в отдельных случаях установления) направлений расходования средств самообложения граждан.

1. В нормативном правовом акте, регламентирующем порядок самообложения, устанавливается перечень мероприятий, для осуществления которых могут привлекаться дополнительные средства. При этом, например, Положением о самообложении граждан в Артемовском городском округе (Приморский край), утвержденном решением Думы Артемовского городского округа от 02.03.2006 г. № 280, установлен открытый перечень допустимых мероприятий: благоустройство Артемовского городского округа; содержание, строительство автомобильных дорог и мостов муниципального значения, мест массового отдыха, спортивных сооружений, объектов культурного наследия, объектов жилищно-коммунального хозяйства; ремонт школ, больниц, библиотек, клубов и других муниципальных учреждений; другие мероприятия по развитию социально-культурной

и инженерной инфраструктуры. Положение «О самообложении граждан МО город Юхнов (Калужская область), утвержденное решением городской Думы городского поселения г. Юхнов, закрепляет закрытый перечень таких мероприятий – ремонт и очистка колодцев; озеленение территории муниципального образования; расширение и благоустройство территории городского кладбища; благоустройство мест захоронения павших защитников Родины, памятных знаков; санитарная очистка и охрана городских лесов; организация обустройства мест массового отдыха населения.

На наш взгляд, наличие закрытого перечня мероприятий, финансируемых полностью или частично за счет средств самообложения, ограничивает население муниципального образования в их праве принимать самостоятельное решение об использовании указанных денежных средств, которое они реализуют на референдуме (сходе). В данном случае они ограничены жестким перечнем возможностей использования собственных денежных средств. Кроме того, подобный подход может привести к невозможности своевременного финансирования иных, кроме прямо названных, мероприятий, важных для жизнедеятельности местного сообщества.

Напротив, наличие открытого перечня, с одной стороны, дает возможность осуществлять финансирование неограниченного числа объективно востребованных местным сообществом мероприятий, с другой стороны, задает определенные ориентиры для возможных дальнейших действий.

2. Администрация муниципального образования, глава администрации муниципального образования или глава муниципального образования утверждает примерный перечень мероприятий, на которые могут быть направлены средства самообложения граждан. В соответствии с указанным перечнем на референдуме (сходе) принимается окончательное решение о направлении расходования.

Указанная схема реализована, в частности, в Ванинском муниципальном районе Хабаровского края, Ладушкинском городском округе Калининградской области, Селтинском районе Удмуртской Республики, г. Новомосковске Тульской области, Невьянском городском округе Свердловской области, городском поселении Тутаев Ярославской области, Янтиковском районе Чувашской Республики, г. Иланский Красноярского края, г. Мценске Орловской области, г. Кумертау Республики Башкортостан, Оконешниковском районе Омской области, Окуловском городском поселении Новгородской области, Златоустовском городском округе Челябинской области, г. Шарья Костромской области, Тюлячинском муниципальном районе Республики Татарстан и пр.

На наш взгляд, данный подход является наиболее оптимальным, поскольку задавая исходные ориентиры, указывая наиболее насущные проблемы, орган местного самоуправления в то же время не ограничивает население в принятии самостоятельных решений. При этом органы местного самоуправления могут достаточно оперативно вносить в примерные перечни мероприятий, финансируемых полностью или частично за счет средств самообложения, необходимые изменения и дополнения.

3. Направления расходования средств самообложения утверждаются главой муниципального образования или местной администрацией с учетом принятого на референдуме решения (г. Ишима Тюменской области, Рыбновский муниципальный район Рязанской области, Полтавский район Омской области и др.).

В отдельных муниципальных образованиях данная схема дополняется наличием примерных перечней мероприятий, утвержденных администрацией муниципального образования, например, г. Котово Волгоградской области, село Болхуны Астраханской области, г. Махачкала Республики Дагестан, Печерский район Республики Коми, г. Маркс Саратовской области, Спировский район Тверской области, г. Салехард Ямало-Ненецкого автономного округа, Горнозаводской район Пермского края, г. Шахунья Нижегородской области.

На наш взгляд, указанная схема противоречит положениям закона № 131-ФЗ, поскольку фактически решение об использовании денежных средств, привлеченных путем самообложения граждан, принимается органами местного самоуправления, а не населением.

4. Перечень мероприятий, на которые могут расходоваться средства самообложения, утверждается на референдуме (Гусь-Хрустальный район Владимирской области, г. Свободный Амурской области, ЗАТО г. Снежногорск Мурманской области, городской округ Стрежевой Томской области, Устюженский муниципальный район Вологодской области, г. Краснодар, Куменский муниципальный район Кировской области, г. Якутск Республики Саха (Якутия), г. Чита, г. Курган, г. Юрга Кемеровской области, г. Медногорск Оренбургской области, г. Саянск Иркутской области, Северо-Эвенский район Магаданской области, г. Уварово Тамбовской области и пр.).

Несмотря на то, что именно эта схема закреплена ст. 56 закона № 131-ФЗ, считаем, что она менее эффективна, чем ряд рассмотренных выше (в частности, схема 2), поскольку в таком случае референдум может превратиться в «перетягивание каната», когда личные или групповые

интересы будут подменять (умышленно и неумышленно) интересы сообщества в целом. Необходимы основные исходные начала, отталкиваясь от которых, инициативная группа при вынесении вопроса на референдум и в последующем население муниципального образования при вынесении решения смогут сделать правильный, объективно востребованный выбор.

АГОНИЯ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Ю. Г. Швецов

доктор экономических наук, профессор

О. А. Булаш,

ст. преподаватель, Алтайская академия экономики и права, г. Барнаул

Некоторое время назад в ряде своих публикаций мы уже привлекали внимание специалистов к проблеме «феодализации» бюджетной системы России¹. Сразу же хочется заметить, что с тех пор в лучшую сторону ничего не изменилось, в РФ продолжается свертывание демократических основ государственного регулирования экономикой.

Анализируя программные документы, принятые Правительством РФ в 1999–2006 гг. Концепция развития межбюджетных отношений на 1992–2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г., законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.2004 г., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг.), невольно приходишь к выводу, что принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной системы напоминают советские времена, полностью отвечая характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны.

¹ См.: От бюджетного федерализма – к бюджетному феодализму?//Федерализм. 2005. № 3. С. 217–228; Эволюция российского бюджетного федерализма//Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 76–83.

Провозглашенная в настоящее время бюджетная реформа, заявленная цель которой – повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами в рамках бюджетного федерализма, на самом деле является заключительной стадией и закономерным итогом десятилетней программы (1998–2008 гг.) перестройки бюджетной системы России с целью возврата к политике централизованного управления бюджетными ресурсами государства. Начало ее осуществлению положили закон РФ «О федеральном бюджете РФ на 1998 г.» и принятие Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999–2001 гг. Именно тогда и были предприняты первые шаги в отходе от общепринятых в мировой практике принципов бюджетного федерализма.

Поворотным моментом в отказе от демократизации федеративных начал государственного устройства РФ и переходе к политике жесткой централизации финансовых ресурсов стало сокращение в 1998 г. норматива отчисления в бюджеты субъектов РФ от ведущего налога (НДС) с 25 до 15%. Далее, с 2001 г. весь НДС сосредоточился в федеральном бюджете. Одновременно с этим произошло образование различных денежных фондов в его составе для распределения между регионами. В настоящее время их действует шесть – Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд компенсаций, Фонд регионального развития, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных финансов и резервный Фонд Правительства РФ на оказание неотложной финансовой помощи субъектам Федерации.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, вступившие в действие в 2001–2009 гг., еще более усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников, что привело к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета.

В настоящее время система управления общественными финансами в РФ характеризуется глубокими внутренними противоречиями, основными из которых являются следующие:

- излишняя централизация финансовых ресурсов;
- неопределенность ответственности властных структур за использование бюджетных средств;
- несоответствие декларируемых целей конечным результатам использования бюджета;

– чрезмерная численность аппарата органов государственного управления.

Предпосылками принятия «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг.», зафиксированными в этом документе, являются следующие. Оказывается, «за последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма...». И как результат этого (ни много ни мало) – «упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации... установлены стабильные доходные источники бюджетов... улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях».

Вопреки всем фактам из повседневной хозяйственной практики, закрыв глаза на огромную разницу доходных источников и расходных полномочий федерального и субфедерального уровней, забыв о почти стопроцентной дотационности местных бюджетов – от сельских поселений до муниципальных районов и городских округов, авторы Концепции полны необоснованного оптимизма. Однако в дальнейшем, противореча самим себе, говоря о круге первоочередных задач повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами, важнейшей задачей ими называется «укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ». Вот только методы решения этой задачи оказываются старыми и знакомыми – они по-прежнему из арсенала дотационных форм бюджетного регулирования.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по иному пути – децентрализации бюджетной системы, что при разумной реализации обеспечивает большую эффективность. Отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняются в ней интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное финансирование региональных бюджетов занимает в федеративном государстве подобающее ему место – из доминирующего оно давно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением ими функций, закрепленных за федеральными властями.

Из двух возможных вариантов развития бюджетной системы – или следования распространенному в цивилизованном мире пути – ее либе-

рализации, предоставления региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности, или возврата к политике централизованного управления государственными финансовыми ресурсами с дотационными методами регулирования территориальных бюджетов – российские федеральные власти, к сожалению, еще десять лет назад выбрали второй и неукоснительно ему следуют по настоящее время.

ЛЕСОПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС КАРЕЛИИ КАК ИСТОЧНИК ДОХОДОВ БЮДЖЕТА: ПРОТИВОРЕЧИЯ ПОСЛЕДНЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ

И. Р. Шегельман, М. Н. Рудаков, П. О. Щукин

Петрозаводский государственный университет

E-mail: shegelman@onego.ru

Успехи и проблемы лесного комплекса Карелии видны на уровне СЗФО. По производству бумаги мы занимаем 1-е место, ведущие мы и по освоению расчетной лесосеки и по внедрению скандинавских технологий, а вот по остальным показателям, как правило, на 5–6-м месте. Положительна у нас отраслевая динамика. Доля лесозаготовок сократилась до 24%. Доля ЦБП более 60%, деревообработки – около 15%. Потенциал структурных изменений не исчерпан. В отличие от ряда субъектов Федерации Карелия своевременно разработала Лесной план и принял серьезные меры для сохранения лесного хозяйства.

В наиболее благоприятном положении находятся предприятия ЦБП, несмотря на то, что их сумма прибыли и сальдированный финансовый результат за анализируемый период колебались в пределах от -50 млн. до +2,4 млрд. руб. Видимо, отрицательный результат можно считать нетипичным, поэтому в перспективе можно было исходить из сохранения достигнутого уровня прибыльности. Развернувшийся экономический кризис прервал сложившуюся тенденцию. Свое влияние на прибыльность оказало и изменение структуры собственности одного из крупнейших предприятий ЦБП.

Несмотря на устойчивую тенденцию сокращения сальдированного финансового результата лесозаготовителей после 1999 г., а с 2004 г. – рост его отрицательного значения, количество учтенных в статистическом ре-

гистре Карелиястата лесозаготовительных организаций практически не сокращается (более 600). Поэтому можно предположить умение их собственников и менеджмента приспосабливаться к сложившейся с прибыльностью ситуации. В деревообработке сальдированный финансовый результат стабилизировался в пределах 150–180 млн. руб. Сумма прибыли, после провальных 2000–2003 гг., на треть превысила уровень 1999 г., а убытки стабилизировались на уровне 300 млн. руб.

В 2007 г. впервые за долгие годы был достигнут значительный положительный сальдированный финансовый результат по виду деятельности обработка древесины и производству изделий из нее – 236,7 млн. руб. (480,3 млн. руб. прибыли при 243,6 млн. руб. убытка). На лесозаготовках за 2007 г. сальдированные убытки по сравнению с 2006 г. сократились более чем на 100 млн. руб. (23,3%).

Вместе с тем первые сигналы наступающих перемен уже звучали: отсутствие убытков на предприятиях ЦБП в 2007 г. сопровождалось значительным (в три раза) сокращением прибыли и сальдированного финансового результата отрасли. Кроме того, достигнутые финансовые результаты во многом объяснялись исключительно благоприятной конъюнктурой международных рынков. Рост экспортных цен на продукцию лесопромышленного сектора в 2007 г. был беспрецедентным: по круглому лесу, пиломатериалам, сульфатной целлюлозе, крафт-бумаге и картону – 30–49% и лишь по газетной бумаге данный показатель вырос минимально – только на 3,2%.

2008 г. принес существенное обострение ситуации с прибыльностью ЛПК: финансовые результаты предприятий ЛПК и доходные источники бюджета «схлопнулись» быстро и весьма существенно. В разряд убыточных впервые за последние годы перешло производство целлюлозы, древесной массы, бумаги и картона и изделий из них, при этом убыток достиг суммы в 3182,5 млн. руб. (против 969,8 млн. руб. прибыли годом ранее). Обработка древесины и производство изделий из дерева понесли убыток 1677,6 млн. руб. Лесозаготовители в 2008 г. получили более чем трехкратный рост сальдированных убытков (1381 млн. руб.).

Противоречиво обстоят дела и с поступлением в бюджет налога на доходы физических лиц. Поскольку его базой являются численность занятых и размеры заработной платы, применительно к ЛПК укажем следующее. После существенного уменьшения промышленной занятости в начале 90-х г. она стабилизировалась на уровне 90–95 тыс. чел., или около 25% общей занятости в экономике, в том числе занятость в ЛПК – примерно 50% промышленной. Стабилизировалась и структура занятости в ЛПК:

на лесозаготовках занято порядка 20–22%, в деревообработке – 11–12%, ЦБП – 8–9% его общей занятости.

Тем не менее численность работающих в ЛПК в целом и отдельных отраслях неуклонно сокращалась. Причем если численность работников на лесозаготовках и в деревообработке сокращалась на протяжении всего периода (максимальная занятость была достигнута в 2000–2001 гг.), в ЦБП существенное падение произошло только в 2005 г. (более 3 тыс. чел.). В результате в 2005 г. уменьшение занятости составило 13%, а за 2005–2006 гг. – более 21%. Поскольку сокращение занятости происходило с одновременным увеличением выпуска товарной продукции, последнее означало рост производительности труда, увеличение выработки в расчете на одного работника.

Вместе с тем необходимо отметить, что процессы роста объемов производства и сокращения работающих не всегда сопровождаются адекватным ростом начисленной заработной платы. Особенно остро обстоят дела на лесозаготовках и в деревообработке, где заработная плата составляет 73–77% среднереспубликанского уровня. И хотя в ЦБП, издательской и полиграфической деятельности среднемесячная начисленная заработная плата превышает этот уровень, превышение неуклонно уменьшалось, достигнув в 2006 г. 106,8% (2001 г. – 124,8%), а по итогам 2007 г. составило 89,1%. Причем впервые за многие годы среднемесячная заработная плата в производстве целлюлозы, древесной массы, бумаги и картона оказалась ниже среднереспубликанской – 91,3%, а в производстве изделий из бумаги и картона – 69,5%.

К сожалению, данная тенденция сохранилась и в прошлом году. В декабре 2008 г. начисленная заработная плата в расчете на одного работника по полному кругу предприятий составила по виду экономической деятельности обработка древесины и производство изделий из дерева только 52,5% от среднереспубликанского уровня (10829 руб.), в производстве целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них – 86,2% (17785,4 руб.).

Основная задача, стоящая перед ЛПК в настоящее время, – вернуть комплексу роль стабильного и существенного источника доходов республиканской казны. Целлюлозно-бумажные комбинаты в 2009 г. работают практически без остановок производственной деятельности. В числе лесозаготовительных предприятий, оказывающих основное влияние на выполнение объемных показателей структуры, «Инвестлеспром», «Кареллеспром», «Запкареллес», предприятия «СтораЭнсо», «Аспек-лес»,

Ледозерское и Воломское ЛПХ, «Сведвуд Карелия» и ставший холдингом Соломенский лесозавод.

Запланированные объемы строительства постоянных лесных дорог: 2009 г. – 250 км, 2010 г. – 250 км, 2011 г. – 540 км. Целевая программа «Активное вовлечение в топливно-энергетический комплекс Республики Карелия местных топливно-энергетических ресурсов на 2007–2010 гг.» реализуется с достижением всех экономических показателей. В 2009 г. Правительство Республики Карелия совершенно правильно запланировало создание региональной стратегии развития топливной отрасли Республики Карелия на основе местных энергетических ресурсов на 2010–2020 гг. Несмотря на сложившуюся к началу 2009 г. ситуацию, темп роста производства бумажных мешков в январе 2009 г. составлял 22,7%, в феврале – 51%. Производство бумаги составило 82,3% к январю прошлого года, в феврале – 95,3%. У нас есть единое ведомство, отвечающее за лесное хозяйство и за лесную промышленность. Но до создания цельного лесного кластера далеко.

Для поддержания лесной отрасли в Карелии даны предложения по включению в Перечень системообразующих и градообразующих предприятий, претендующих на государственную поддержку, 19 предприятий ЛПК, сформирован список стратегических предприятий для государственной поддержки, направлена заявка о финансировании из федерального бюджета работ по строительству лесных дорог, сформирован перечень общественных работ для привлечения на их выполнение высвобождаемых работников предприятий лесного комплекса. Нужны более тесные контакты лесной отрасли и строительства, развитие внутреннего рынка строительных материалов из древесины, замещение строительных материалов и изделий из пластмассы (поганаж, окна и т. д.) на материалы из древесины. Особое внимание в настоящее время необходимо уделить совершенствованию лесного законодательства, обоснованию ставок лесных платежей, строительству лесных дорог. Главная задача сегодняшнего дня – обеспечение доступа предприятий к кредитным ресурсам через соответствующие целевые программы.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Г. Т. Шкиперова

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

E-mail: shkiperova@mail.ru

Экологические факторы оказывают значительное влияние на инновационное развитие регионов, поскольку уровень их конкурентоспособности в немалой степени зависит от качества окружающей среды. Для успешного функционирования механизма управления экологической безопасностью необходимо прежде всего финансирование природоохранных мероприятий. Оно осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, собственных средств предприятий, фондов экологического страхования и других источников. В настоящее время в России экологический фонд ликвидирован, экологическое страхование почти не работает, объемы бюджетного финансирования природоохранных мероприятий остаются стабильно низкими и имеют тенденцию к сокращению. Так, федеральные бюджетные расходы на охрану окружающей среды не превышали в 1995–2007 гг. 0,3–0,5% расходной части бюджета, что явно недостаточно даже для текущей борьбы с загрязнением окружающей среды. Основными источниками финансирования инвестиций в природоохранную сферу являются собственные средства предприятий. С одной стороны, это можно рассматривать как положительный итог реализации принципа «загрязнитель платит», но, с другой стороны, позволяет говорить об отсутствии государственного интереса к сфере охраны окружающей среды как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Принцип «загрязнитель платит» считается одной из аксиом промышленной экологии. Средства, взимаемые за негативное воздействие на окружающую среду, квалифицируются как неналоговые поступления. Их администрированием занимается Ростехнадзор. Но предприятиям разрешено относить эту плату на производственные расходы, которые включаются в себестоимость продукции. Из этого следует, что платит вовсе не загрязнитель, а потребитель. В связи с этим у предприятий нет стимулов внедрять экологически приемлемые технологии, реконструировать очистные сооружения и проводить модернизацию.

Принцип платности природопользования является одним из основных принципов законодательства в области охраны окружающей среды, как в России, так и за рубежом. В настоящее время система экологических

налогов, сборов, платежей в России включает налоги за пользование природными ресурсами и плату за негативное воздействие на окружающую среду. Пополнение бюджетов целесообразно и оправдано за счет перечисления в них налогов за пользование лесным и земельным фондами, недрами, водоемами и объектами животного мира. Так, в 2007 г. поступления в консолидированный бюджет РФ от природно-ресурсных платежей, налогов и сборов составили 1317,5 млрд. руб., или около 9% от всех налоговых и неналоговых доходов, в том числе поступления в федеральный бюджет – 1218,7 млрд. руб., или около 16% от всех налоговых и неналоговых доходов. Фактические поступления в консолидированный бюджет РФ платы за негативное воздействие на окружающую среду составили 16,9 млрд. руб., или на 12,8% больше по сравнению с суммами, предусмотренными федеральным бюджетом, в том числе поступления в федеральный бюджет – 3,4 млрд. руб., в бюджеты субъектов Российской Федерации – 13,5 млрд. руб. Но сейчас плата за негативное воздействие, по сути, потеряла свой целевой смысл. Закон не обязывает бюджеты тратить средства, поступающие от этого вида платежей, на охрану окружающей среды и их расходуют на другие нужды.

На финансирование же природоохранной деятельности из бюджета РФ в 2007 г. израсходовано лишь 5583,446 млн. руб., предприятиями и организациями всех форм собственности – 76 884,4 млн. руб. Самая высокая доля затрат на экологические мероприятия в цветной металлургии и производстве целлюлозы – 0,1 и 0,12% от общих затрат предприятий на производство. Доля «экологических» затрат предприятий стран ЕС, США и Канады в десятки раз выше среднероссийских.

Сдвиг центра тяжести налогообложения в сторону природной ренты и экологических налогов – в целом позитивное явление. Однако основная цель экологических платежей все-таки не пополнение государственного бюджета, а стимулирование плательщика к сокращению негативного воздействия на окружающую среду через замену оборудования, применение более безопасных технологий.

Для изменения сложившейся ситуации подготовлена новая версия закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», по которой предприятия получают реальные стимулы (и финансовые возможности) для развития бизнеса как экологически ориентированного, а плата за отходы производства предприятий не будет взиматься с потребителя их продукции. Вводится принцип нормирования допустимого воздействия на окружающую среду от ведения хозяйственной и иной деятельности на

основе соответствия показателям наилучших существующих доступных технологий (НСДТ) и принцип декларирования негативного воздействия. Кроме того, концепцией Экологического кодекса, которую сейчас разрабатывает Министерство природных ресурсов и экологии РФ, предлагается ввести экологические налоги, включая региональные, например, на выпуск нежелательной в экологическом отношении продукции или потребление отдельных видов топлива, специальные таможенные пошлины на ввоз в страну экологически нежелательной продукции или сырья. Сегодня экологические налоги действуют во всех развитых странах. В отличие от большинства налогов одним из важнейших критериев оптимальности экологического налога является не столько его экономическая результативность, сколько экологическая эффективность, выраженная в сокращении экологически опасной деятельности.

Общемировая практика свидетельствует, что политика «кну́та» в условиях рыночной экономики не работает без «пряника» в виде каких-либо стимулирующих действий по привлечению частных инвестиций со стороны государства. Стимулирующий эффект экологического налога выражается в том, что размер уплачиваемого налога должен возрастать по мере увеличения нагрузки на природу и, наоборот, сокращаться, если налогоплательщик предпринимает адекватные природоохранные меры. Так, налоговые льготы предусмотрены на развитие производства чистой продукции и услуг (например, по переработке отходов, по внедрению энергосберегающих технологий и др.). В экологическом кодексе закрепляется также система залоговой стоимости на некоторые виды отходов потребления (упаковочные материалы и тара, аккумуляторные батареи, автомобильные шины и т. п.). Это позволит снизить издержки ЖКХ на утилизацию отходов, будет способствовать развитию индустрии по переработке отходов и созданию новых рабочих мест, что особенно актуально в условиях кризиса. Экологический кодекс регламентирует создание внебюджетных экологических фондов с целью финансирования инновационных разработок, внедрения «чистых» технологий и оборудования, реализации льготного «зеленого кредитования» природопользователей.

Таким образом, существующая практика природоохранной деятельности и объективные показатели состояния окружающей среды показывают, что административные методы в сфере управления окружающей средой оказываются недостаточно эффективными, а экономические рыночные регуляторы в законодательстве практически отсутствуют. В этой ситуации Экологический кодекс РФ призван решить задачу введения возможных ры-

ночных регуляторов для поощрения предпринимательских экологических инициатив при сохранении государственного контроля и нормирования, создания экономических условий для экологизации экономики, повышения конкурентоспособности российской продукции и инвестиционной привлекательности российских предприятий на мировом рынке.

НАУЧНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЮБОГО ПЕРИОДА РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Н. Н. Шохин

*Профессор кафедры экономики и технологии
производственных процессов Вологодского государственного
технического университета;*

С. С. Белов

*Ассистент кафедры экономики и технологии производственных
процессов Вологодского государственного технического университета*

«Кризис», «антикризисное управление», «план антикризисного управления» – самые популярные в настоящий период термины и темы общественных дискуссий. Причем существенным обстоятельством данной полемики является то, что в существующих нормативно-правовых документах, в лингвистическом глоссарии участников дискуссий отсутствует сформулированное и единовоспринимаемое понятие «кризис». Строго говоря, мы обсуждаем современные проблемы функционирования человеческой цивилизации в условиях многообразия понятного языка участниками дискуссии.

Другой принципиальный вопрос. Насколько обоснованно и справедливо было обращение депутата Государственной думы РФ В. В. Жириновского к Российской Академии наук 6 марта 2009 г. с критикой о том, что ученые не выполнили одну из своих миссий, а именно своевременно не информировали общество и органы власти о зарождении современного экономического кризиса.

Теоретическая актуальность данного исследования – определить место науки в обеспечении запланированных показателей процесса социально-экономического развития региона. Практическая значимость – на ос-

нове анализа оценить существующий механизм взаимодействия ученых с органами государственной власти и местного самоуправления (на примере Вологодской области).

Согласно Конституции РФ, РФ устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты (ст. 43 п. 5); в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта (ст. 72 п. е). В соответствии с федеральным и областным законодательством государственное прогнозирование социально-экономического развития (СЭР) области – это система научно обоснованных представлений о направлениях СЭР области, основанных на законах рыночного хозяйствования¹.

Практика развития человеческой цивилизации подтверждает, что именно наука, являясь инструментом в жизнедеятельности людей, обеспечивает комфортное текущее проживание человека и перспективы для будущих поколений.

Вологодская область, в условиях рыночных отношений, относится к группе стабильно развивающихся субъектов РФ. Является регионом-донором, то есть экономически самодостаточная территория. По продукции промышленности на душу населения область занимает первое место (211,3 тыс. руб.) в Северо-Западном федеральном округе (по округу – 121,2 тыс. руб.). Для сравнения, аналогичный показатель по России – 110,4 тыс. руб.

Специфическими особенностями регионального развития являются: доминирующая роль в формировании доходной части областного бюджета ОАО «Северсталь» – 68%, а также увеличение до 45% доли налога на прибыль в налоговой составляющей областного бюджета. Вологодская экономика имеет стабильно высокую экспортную составляющую, в частности, «Северсталь» – 38%, череповецкие химические предприятия «Аммофос» и «Азот» – около 50% от общего объема продукции.

В 1997 г. по договору с Правительством Вологодской области группа ученых РАН во главе с академиком Д. С. Львовым провела исследования и представила свои предложения для обсуждения с органами публичной власти, населением на серии научно-практических конференций «Стратегия и тактика реализации экономических реформ: региональный аспект» в период с 1997 по 2003 г. В последующем постановлении Правительства Вологодской области № 380 от 16 апреля 2004 г. была утверждена Концеп-

¹ Л1 – 03 № 143 – 2007 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития области».

ция стратегии СЭР области. Главные идеи вышеуказанных материалов – развитие секторов малого и среднего бизнеса; устойчивый экономический рост на основе диверсификации экономики, активизации инновационного сектора – не выполнены до настоящего времени.

В октябре 2008 г. иностранные потребители отказались от текущих и запланированных на 2009 г. закупок череповецкого металла и удобрений, что в настоящий момент поставило Вологодскую область в число самых пострадавших от кризиса субъектов Федерации.

Как оценить деятельность органов публичной власти региона за период 1997–2008 гг.? С одной стороны, устойчивая тенденция развития макроэкономических показателей, увеличение доходов населения, рост областного и консолидированного бюджетов дают основание положительно оценить действия региональных органов власти. С другой стороны вышеуказанные существенные изменения внешней среды в IV квартале 2008 г., сохраняющие современные отрицательные тенденции в развитии региона, убедительно свидетельствуют, что невыполнение органами власти запланированных действий по развитию региональной экономики на основе диверсификации, росту инновационного сектора, увеличению доли малого и среднего бизнеса обосновывают негативную оценку их управленческой деятельности.

Современная сложная социально-экономическая ситуация в регионе, на наш взгляд, не столько побуждает искать виновных, сколько требует научно обоснованных предложений ученых и специалистов, с последующим утверждением их реализации в нормативно-правовых документах органов публичной власти с целью обеспечения запланированных показателей экономического и социального развития области. Именно сейчас целесообразно определить параметры структуры региональной экономики (увеличивая долю традиционных для нас лесного, агропромышленного, машиностроительного секторов, промышленности местных материалов, с одновременным уменьшением доли металлургии), оптимального размещения трудовых ресурсов по территории области с целью вернуть в хозяйственный оборот неиспользованные земли.

Выполнение указанных задач возможно лишь при условии привлечения к разработке соответствующих предложений специалистов региональной фундаментальной, отраслевой и заводской науки. При этом целесообразно научное сопровождение практической реализации сформулированных предложений, с обязательным указанием юридической ответственности, а также моральной и финансовой заинтересованности для всех участников данного процесса.

Все изложенное обосновывает справедливость тезиса, что научный инструментарий является важнейшим элементом антикризисного управления любого периода развития региона.

СОДЕРЖАНИЕ

ПОСЛЕВОЕННЫЕ БЮДЖЕТЫ КАРЕЛО-ФИНСКОЙ ССР В. Г. Баданов	3
ОЦЕНКА УРОВНЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ПРАВ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ Т. И. Барашева	5
СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ АКТИВНОСТИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ЭФФЕКТОВ ПОСЕЛКОВ И ГОРОДОВ Т. И. Барашева	7
ОСОБЕННОСТИ УЧЕТА ОПЕРАЦИЙ ПО МЕЖБЮДЖЕТНЫМ ТРАНСФЕРТАМ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫМ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, ОРГАНОМ, ИСПОЛНЯЮЩИМ БЮДЖЕТ РЕГИОНА П. В. Бескровный	10
БЮДЖЕТНАЯ СТРАТЕГИЯ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ НА ЭТАПЕ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА Е. В. Боровикова.....	13
ПОСТРОЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ И ОПЫТ СТОИМОСТНОЙ ОЦЕНКИ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И. Г. Бурцева	16
ВНУТРЕННИЙ И ВНЕШНИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ А. В. Гаспаров	20
НОВЫЕ ПОДХОДЫ К БЮДЖЕТНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ Е. О. Даныева	23

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ П. В. Дружинин, Т. В. Кухарева.....	26
КАЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА КРЕДИТНОГО РИСКА УСЛОВНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА В. В. Дубовик.....	29
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА В. В. Дюбин	32
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ М. Д. Иванова.....	33
МЕТОДИКА ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ЧАСТИ РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С ПЕРЕВОЗКОЙ ПассажиРОВ ПО СОЦИАЛЬНЫМ МАРШРУТАМ Л. В. Ивановский, М. Н. Безлепкин	36
ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, В БЮДЖЕТНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ Е. А. Качанова, Е. А. Жилина, Е. М. Чикурова	39
ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СУБЪЕКТЕ РФ – АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ Н. П. Кашенцева.....	41
АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ С. А. Кирсанов.....	44

МОНИТОРИНГ КАК ОПЕРАТИВНЫЙ СПОСОБ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ А. Ю. Короленко	47
ПРЕДПОСЫЛКИ ФИНАНСОВОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ А. Е. Курило.....	49
РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ СТРАТЕГИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ В. В. Левина.....	52
МЕТОДИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ ГОДОВЫХ ОТЧЕТОВ ОБ ИСПОЛНЕНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В. В. Литвинцев.....	55
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ А. В. Лукьянова	59
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ РАЗВИТИЯ НАНОЭКОНОМИКИ В. И. Ляшенко, К. В. Павлов	62
ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ А. В. Мартьянов	65
БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА В. Н. Морозова	69
ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ М. В. Морошкина.....	74

РОЛЬ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В ПЕРИОД КРИЗИСА Е. Мюллер.....	78
МЕНЕДЖЕРСКИЙ ПОДХОД В РАБОТЕ АДМИНИСТРАЦИЙ ПОСЕЛЕНИЙ (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ) Н. Д. Найденов, Т. А. Найденова.....	81
СРЕДСТВА САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ИСТОЧНИК ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ Т. А. Найденова.....	85
АНАЛИЗ СТАРТОВЫХ УСЛОВИЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В. И. Павленко, С. Ю. Куценко.....	86
ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД В СУБФЕДЕРАЛЬНОМ ДОЛГОВОМ УПРАВЛЕНИИ М. Н. Палюшок.....	90
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ Н. В. Петрушкин, А. Ю. Симонов.....	93
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА МЯСНОГО СКОТОВОДСТВА РОССИИ – ГАРАНТИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ Г. А. Плотникова.....	96
МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ – ПУТЬ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ Г. А. Прокопова.....	100
ИНСТРУМЕНТЫ ПЕРЕХОДА ОТ СМЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ К ФИНАНСИРОВАНИЮ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ И. И. Рыжикова.....	103

БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА Н. М. Сабитова.....	106
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ Т. Г. Скурихина.....	110
ОСОБЕННОСТИ ПОСТУПЛЕНИЯ ПЛАТЕЖЕЙ В БЮДЖЕТ ЗА ПРИВЛЕКАЕМУЮ ИНОСТРАННУЮ РАБОЧУЮ СИЛУ В. И. Спирягин.....	112
ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА И ПОГАШЕНИЯ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД-ГЕРОЙ ВОЛГОГРАД М. Е. Татаринцев.....	116
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ДЕПРЕССИВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ А. М. Ходачек.....	121
БЮДЖЕТ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ Т. В. Храмова.....	124
К ВОПРОСУ О НАПРАВЛЕНИЯХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН Ю. А. Чемоданова.....	128
АГОНИЯ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА Ю. Г. Швецов, О. А. Булаш.....	131
ЛЕСОПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС КАРЕЛИИ КАК ИСТОЧНИК ДОХОДОВ БЮДЖЕТА: ПРОТИВОРЕЧИЯ ПОСЛЕДНЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ И. Р. Шегельман, М. Н. Рудаков, П. О. Щукин.....	134

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
Г. Т. Шкиперова.....138

НАУЧНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ
АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЮБОГО ПЕРИОДА РАЗВИТИЯ
РЕГИОНА
Н. Н. Шохин, С. С. Белов141

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

Материалы
Девятой научно-практической конференции
(27–29 мая 2009 г.)

Редактор О. В. Обарчук
Компьютерная верстка В. А. Тарутин
Оформление обложки О. А. Бондарь

Подписано в печать 18.05.2009. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 10,0. Изд. № 123.
Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

