

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**

**Труды**  
**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: Труды Девятой научно-практической конференции (27–29 мая 2009 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – 261 с.

ISBN 978-5-8021-1031-7

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 978-5-8021-1031-7

© Издательство Петрозаводского  
 государственного университета,  
 оригинал-макет, 2009



Конференцию открывает председатель Оргкомитета **Колесов Александр Семенович**. Президиум конференции (слева направо): **Максимов Анатолий Петрович** – руководитель Управления Федерального казначейства по Республике Карелия  
**Степанова Галина Александровна** – председатель Комитета по бюджету, налогам, денежным обращениям, экономической политике, предпринимательству, собственности и естественным монополиям Думы Чукотского автономного округа  
**Колесов Александр Семенович** – заместитель премьер-министра Республики Карелия, министр финансов РК  
**Гуртов Валерий Алексеевич** – директор Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета  
**Литвинцев Вячеслав Владимирович** – аудитор Контрольно-счетной палаты города Москвы



Участники во время открытия конференции и на пленарном заседании в конференц-зале гостиницы «Карелия»



Приветствие участникам конференции Главы Республики Карелия **Катанандова Сергея Леонидовича** зачитал председатель Оргкомитета **Колесов Александр Семенович**



Общая фотография участников конференции перед зданием гостиницы «Карелия»

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Девятой научно-практической конференции «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ»

*(Россия, Республика Карелия, г. Петрозаводск, 27–29 мая 2009 г.)*

Девятая научно-практическая конференция прошла в условиях мирового финансово-экономического кризиса. Финансово-экономический кризис отчетливо обозначил слабые места, препятствующие как устойчивому развитию страны в целом, так и экономике регионов, усилил дифференциацию регионов по большинству основных социально-экономических показателей. Исполнение бюджетов осуществляется в условиях снижения промышленного производства, налоговых поступлений, роста безработицы, долговых и социальных обязательств.

В то же время в Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г.<sup>1</sup> бюджетной политике отводится ключевая роль. Это связано с тем, что реализация в полном объеме всех необходимых обязательств бюджета позволит обеспечить текущую стабильность экономики и социальной сферы, неизменность стратегического курса страны.

Объективные обстоятельства вынуждают в сложившейся ситуации все органы государственной и муниципальной власти РФ отслеживать и корректировать в режиме настоящего времени изменения бюджетной политики как на федеральном, так на региональном и местном уровнях.

На всех уровнях государственного управления принимаются меры по обеспечению финансовой стабильности предприятий и организаций практически во всех регионах:

– созданы антикризисные советы и штабы, деятельность кото-

<sup>1</sup> С учетом мнений экспертов, граждан РФ, представителей партий, общественных и политических организаций, проект по состоянию на 6 апреля 2009 г.

рых, прежде всего, заключается в мониторинге положения дел на предприятиях реального сектора в условиях спада производства и нехватки кредитных ресурсов;

- разработаны антикризисные программы, в которых определяются направления действий органов исполнительной власти. Их реализация способствует поддержанию достигнутого уровня социально-экономического развития регионов в кризисный период, а также меры, позволяющие в кратчайшие сроки после завершения кризиса обеспечить достижение динамичных темпов роста экономики;

- ведется мониторинг деятельности бюджетобразующих, стратегических, градообразующих и социально значимых предприятий с целью получения информации о введении неполной рабочей недели или сокращения кадров в связи с финансовым кризисом;

- разработан комплекс первоочередных мер стимулирования экономического развития регионов.

Обсудив проблемы бюджетной и налоговой политики регионов и муниципалитетов России в условиях кризиса, участники конференции отмечают, что современный этап развития взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней требует продолжения мероприятий по дальнейшему развитию и совершенствованию межбюджетных отношений, повышению эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Реализация новых задач в сфере проводимой финансово-бюджетной политики позволит обеспечить функционирование экономики государства в условиях кризиса, способствовать удовлетворению спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий. В сложившихся условиях главными принципами бюджетной политики регионов должны быть экономия, оптимизация расходов и целевое планирование. Основными задачами на данном этапе являются:

- обеспечение антикризисного и стимулирующего характера бюджетной политики;

- формирование стимулов к сокращению «необязательных» расходов и к увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- формирование стимулов у субъектов РФ и муниципальных образований к увеличению налогооблагаемой базы, особенно неналоговых доходов;

- совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- формирование нового качества финансового менеджмента на всех уровнях управления государственными и муниципальными финансами;

- повышение персональной ответственности должностных лиц государственных (муниципальных) органов и организаций за непринятие мер по предотвращению и (или) возмещению ущерба государству (муниципальному образованию).

Девятая научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России» рекомендует Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1. Увеличить в федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период до 2012 г. объем межбюджетных трансфертов в форме дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации при сохранении размера дотации для каждого отдельного региона на уровне не ниже предыдущего года.

2. Внести изменения в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с учетом влияния на налоговый потенциал регионов последствий мирового финансового кризиса.

3. Исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств

бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

4. Усилить координацию деятельности органов Федеральной налоговой службы, Росимущества и Росземкадастра в процессе формирования базы для исчисления региональных и местных налогов.

5. Предусмотреть возможность расширения перечня направлений использования субсидируемых кредитов в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., учитывая обращения органов государственной власти регионов.

6. Реализовать ранее принятые решения Правительства Российской Федерации о выделении кредитных ресурсов реальному сектору экономики, а также принять меры по снижению процентных ставок за предоставляемые кредиты для реального сектора экономики и финансированию дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

7. Зафиксировать процентную ставку по ипотеке на уровне не выше 10–13% по тем банкам, которые получили поддержку государства.

8. Приостановить проводимую в стране реформу установления тарифов на электроэнергию, в том числе не повышать во II полугодии 2009 г. долю электроэнергии, продаваемой по свободным ценам, а также исключить отдельный порядок расчета объемов поставки электрической энергии по регулируемым ценам для крупных и малых предприятий. Усилить контроль за формированием стоимости электрической энергии и мощности, поставляемой генераторами на оптовый рынок электрической энергии (мощности) с целью ее сдерживания в период кризиса.

9. Утвердить порядок выделения субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета и регистрации облигационных займов, предусматривающий в том числе сроки рассмотрения и принятия решений.

10. Утвердить порядок проведения реструктуризации задолженности по пеням и штрафам, начисленным на сумму задолженности по страховым взносам в бюджеты государственных внебюджетных фондов по данным налоговых органов на дату принятия решения о реструктуризации, образовавшейся по состоянию на 1 июля 2008 г. и числящейся за бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными бюджетными учреждениями.

11. Внести изменения в главу 23 «Налог на доходы физических лиц» Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие установление обязанности налоговых агентов ежеквартально представлять в налоговые органы отчет об итоговых суммах удержанного и перечисленного в бюджет налога на доходы физических лиц.

12. Внести изменения в главу 23 «Налог на доходы физических лиц» Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие установление контроля банковских учреждений за полнотой и своевременностью перечислений налоговыми агентами налога на доходы физических лиц в бюджет.

13. Рассмотреть возможность о сохранении практики организации исполнения бюджетов муниципальных образований финансовыми органами (их структурными подразделениями) субъектов РФ на основании соглашений, заключаемых между финансовым органом субъекта РФ и администрацией муниципального образования. Для этого внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс РФ во избежание коллизий норм.

## О НЕОБХОДИМОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

**А. В. Аверков**

*Помощник депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва*

Главными проблемами, сдерживающими реализацию экономического потенциала Дальнего Востока, являются экономическая и инфраструктурная изоляция от остальной части России и наиболее развитых российских рынков; низкая внутренняя транспортная связанность территории при ее огромных размерах; очаговый характер расселения с низкой плотностью населения; специфичность условий ведения сельского хозяйства; высокая затратность, дотационность и сезонность обеспечения завоза грузов для арктических и северных районов Дальнего Востока.

К числу сдерживающих развитие внутренних факторов также относятся высокая составляющая транспортных затрат при доставке грузов и пассажиров между дальневосточными регионами и остальной частью территории России, экстремальные природно-климатические условия, наличие изолированно работающих энергосистем. Неразвитая энергетическая и транспортная инфраструктура прямо или косвенно продолжает оставаться основным ограничителем осуществления любых видов деятельности на Дальнем Востоке, причиной низкой конкурентоспособности произведенных продукции, товаров и услуг.

В этой связи, в составе основных мероприятий, реализация которых повысит конкурентоспособность любых видов деятельности, даст возможность развития эффективной экономики и создания комфортных условий проживания на Дальнем Востоке, необходимо рассматривать инвестиционные программы, и в первую очередь государственные.

Субъекты Российской Федерации, расположенные на территории дальневосточного региона, традиционно являются дотационными. В доходах консолидируемых бюджетов субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальневосточного

федерального округа (далее – ДФО), в 2007 г. доля дотаций составляла 14,8%, что является вторым показателем после Южного федерального округа по дотационности, при среднероссийском значении этого показателя 5,4%.

В первом полугодии 2008 г. уровень дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в ДФО вырос по сравнению с 2007 г. и составил 23,7%. В разрезе субъектов Российской Федерации, расположенных на территории ДФО, доля дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности колеблется в пределах от 8,6% в Сахалинской области до 46,5% в Магаданской области. Также высокий процент дотации в доходах Республики Бурятия – 39,6%, Республики Саха (Якутия) – 37,6%, Еврейской автономной области – 32,5%.

По группам дотационности субъекты Российской Федерации, расположенные на территории региона, распределились следующим образом:

- от 0 до 20% доли дотации в собственных доходах – Хабаровский край;
- от 20 до 40% – Приморский край;
- от 40 до 60% – Амурская область;
- 60% и более – Сахалинская область, Камчатский край, Магаданская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ.

В 2007 г. субъектам Российской Федерации, находящимся на территории ДФО, было выделено субсидий на сумму 31 698 млн. руб., что выше уровня 2006 г. на 24 649 млн. руб., или в 4,5 раза. Больше всех выделено дотаций Сахалинской области – 6471 млн. руб., Хабаровскому краю – 5568 млн. руб., Приморскому краю – 3958 млн. руб., Амурской области – 3268 млн. руб.

Анализ показывает, что выбор между выравниванием бюджетной обеспеченности (выравниванием последствий дифференциации) и выравниванием возможностей для интенсивного экономического роста (выравниванием причин дифференциации) так и не сделан. Кроме программ регионального развития, основным «наполнением» которых является софинансирование строительства объектов социальной сферы,

в качестве проектного инструмента сейчас выступает только Инвестиционный фонд в части реализации проектов частно-государственного партнерства, в том числе в рамках снижения предельной стоимости инвестиционного проекта. Но при этом введен институт «квотирования» средств Инвестиционного фонда, который может быть направлен конкретному субъекту Российской Федерации.

И сегодня уже нет сомнений в том, что для развития регионов Дальнего Востока и для привлечения частного капитала необходима государственная поддержка.

Стратегической целью развития Дальнего Востока является формирование развитой экономики и комфортной среды проживания населения в субъектах Российской Федерации, расположенных на этой территории, достижение среднероссийского уровня социально-экономического развития для реализации геополитической задачи закрепления населения на Дальнем Востоке.

Для достижения этой цели необходимо обеспечить сопоставимое, а лучше сказать, опережающее по сравнению со среднероссийскими темпами социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока, и решить ряд задач, первоочередными из которых являются:

- создание условий для развития перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, Дальнего Востока на основе природно-ресурсного, индустриального, кадрового, научного потенциала в рамках взаимоувязанных федеральных отраслевых стратегий развития, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, стратегических программ крупных компаний;

- формирование устойчивой системы расселения, опирающейся на региональные зоны опережающего экономического роста с высоким уровнем комфортности среды проживания человека;

- формирование нормативной правовой базы, определяющей особые условия ценовой, тарифной, таможенной, налоговой, бюджетной политики, которая обеспечивает экономический рост; кон-

курентоспособность продукции, товаров и услуг в соответствии с экономическими специализациями; снижение барьеров для экономической и социальной интеграции территории Дальнего Востока с остальными регионами России;

- формирование численности населения и трудовых ресурсов в объемах, необходимых для решения экономических задач, стоящих перед регионом, повышение качества человеческого капитала;

- сохранение и поддержка традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока.

Северная часть Сибири и Дальнего Востока в настоящее время не имеет железнодорожной связи с южными регионами и центром России. Относительная транспортная труднодоступность и вытекающие из этого высокие издержки транспортировки – характерная общая черта этих территорий. Но в перспективе вероятно преодоление транспортной изолированности восточных регионов в результате развития Северного морского пути и международных авиасообщений, строительства железной дороги до Якутска и возможного продолжения ее до Магадана. Большое значение будет иметь развитие региональной спутниковой связи и телекоммуникации. С введением международных кроссполярных авиамаршрутов восточные территории России смогут стать мостом между Северной Америкой и странами Юго-Восточной Азии.

Проблема транспортной доступности для дальневосточных регионов является одной из самых трудноразрешимых задач. В связи со слаборазвитой сетью наземных путей сообщения и значительной удаленностью от центральной части России воздушный транспорт выполняет исключительно важную роль в социально-экономической жизнедеятельности Дальнего Востока, территорию которого пересекают несколько международных трансконтинентальных авиатрасс, связывающих Северную Америку, Азию и Европу. Воздушную сеть на Дальнем Востоке образуют аэропорты и посадочные площадки, базовые аэропорты в столицах субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока. Аэропортовое хозяйство, обслуживающее местные воздушные линии, находится

в неудовлетворительном состоянии и нуждается в восстановлении. В грузовом сообщении ДФО воздушный транспорт используется в основном для перевозки на дальние расстояния наиболее ценных, дорогостоящих и срочных грузов, экономический эффект быстрой доставки которых перекрывает высокую стоимость транспортировки.

Другой сферой применения воздушного транспорта являются бездорожные и отдаленные районы.

На территории ДФО расположены 6 аэропортов, имеющих международный статус, и 8 аэропортов внутренних воздушных линий. Уровень тарифов на воздушные перевозки в настоящее время стал практически запретительным для большей части населения и грузоотправителей.

Для обеспечения доступности воздушных перевозок осуществляется субсидирование из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации авиакомпаний, осуществляющих социально значимые региональные и местные перевозки.

С 2009 г. в федеральном бюджете предусматриваются средства на предоставление субсидий организациям воздушного транспорта для обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть России и в обратном направлении. Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг.» утверждены Правила предоставления данных субсидий (Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 г. № 231). Таким образом, государственная поддержка обеспечивает доступность воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны.

В соответствии с данными правилами пассажиры (граждане Российской Федерации в возрасте до 23 лет включительно и свыше 60 лет) в период с 15 мая по 15 сентября 2009 г. по некоторым маршрутам имеют право воспользоваться специальными тарифами при покупке билетов в салоны экономкласса самолета.

Пунктами отправления воздушных судов, осуществляющих

перевозки пассажиров по специальному тарифу, являются города: Анадырь, Благовещенск, Владивосток, Магадан, Москва, Мирный, Нерюнгри, Петропавловск-Камчатский, Полярный, Санкт-Петербург, Сочи, Хабаровск, Южно-Сахалинск и Якутск.

Суммы субсидий на одного пассажира в одном направлении составляют от 6500 до 9000 руб. Таким образом, пассажир, пользуясь системой специальных тарифов на авиаперевозки, платит за билет в два раза меньше, чем по обычному тарифу. Например, авиаперелет Якутск – Сочи – Якутск для граждан, имеющих право на покупку билета по специальному тарифу, будет стоить не более 18 000 руб., вместо 40 000 руб.

При этом правилами предусматривается возможность предоставления авиаперевозчиком пассажирам иных скидок от специального тарифа по своему усмотрению.

Необходимо отметить, что развитие инфраструктуры воздушного транспорта в настоящее время также основывается на реализации концепции формирования и развития национальной опорной аэропортовой сети, состоящей из международных и внутрироссийских узловых и социально значимых аэропортов, что обеспечит связность, единство и безопасность эксплуатации воздушных линий. Аэропорты Хабаровска и Владивостока необходимо развивать как международные узловые аэропорты. В качестве внутрироссийских узловых аэропортов получают развитие аэропорты Улан-Удэ, Благовещенска, Якутска, Магадана, Мирного, Анадыря, Петропавловска-Камчатского и Южно-Сахалинска. Необходимо предусмотреть и реконструкцию аэропортов местного значения для повышения транспортной доступности населенных пунктов Дальнего Востока.

## ОЦЕНКА УРОВНЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ПРАВ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**Т. И. Барашева**

*Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН,  
г. Анапиты  
E-mail: barasheva@jep.kolasc.net.ru*

Продолжающийся процесс разграничения полномочий делает все более важным вопрос об обеспечении закрепленных полномочий финансовыми источниками, адекватными как с точки зрения объемов поступлений, так и с точки зрения их соответствия реальным потребностям того или иного территориального образования. При этом финансовое обеспечение выполнения органами власти обязательств непосредственно связано с установленным законодательством уровнем налогово-бюджетных прав.

В работе выполнен анализ изменений норм бюджетного и налогового законодательства, в ходе которого выявлены ограничения прав органов региональной власти и местного самоуправления в установлении их доходных полномочий.

*Ограничение в правовом регулировании разграничения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.* Бюджетное и налоговое законодательство устанавливает за каждым уровнем бюджетной системы налоги, выступающие основными источниками доходов федерального, регионального и местного бюджетов.

Вплоть до 1997 г. региональные органы и органы местного самоуправления были наделены практически неограниченным суверенитетом в налоговой сфере. Власти могли устанавливать и вводить на территории налоги и сборы помимо тех, которые закреплялись законом «Об основах налоговой системы РФ». В результате число региональных и местных налогов выросло на порядок (свыше 200 видов). Рост перечня вводимых на территориях налогов явился причиной усиления налоговой нагрузки на хозяйственный сектор экономики и в дальнейшем вызвал переход «в тень» значительного контингента из сферы бизнеса. Указ президента РФ (1996 г.) об ус-

тановлении запрета на введение дополнительных налогов и сборов сверх перечня, установленного законом, стал первым шагом к ограничению налоговой автономии региональных и муниципальных властей.

Принятие Налогового кодекса сохранило и усилило развитие обозначенной тенденции. Произошло дальнейшее сокращение состава региональных и местных налогов: за региональным бюджетом закрепляются 8 налогов, а за местным бюджетом – 5. Уже с 2005 г. перечень региональных налогов был ограничен тремя налогами, а в муниципальный бюджет стали поступать лишь два местных налога: налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Установление ограниченного перечня вводимых на территории региональных и местных налогов существенно снизило управленческие функции региональных и местных органов власти по формированию бюджетных потоков в регионе.

С 2006 г. в ходе реформирования межбюджетных отношений произошло дополнительное наделение местных бюджетов закрепленными налоговыми источниками, но уже Бюджетным кодексом (БК). Положения БК устанавливают нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты муниципальных образований на постоянной основе: налога на доходы физических лиц (НДФЛ), единого сельскохозяйственного налога и единого налога на вмененный доход (ЕНВД) – по дифференцированным нормативам в зависимости от вида муниципального образования. При этом объемы таких налоговых поступлений определили низкий удельный вес в доходах местных бюджетов. В этой связи можно говорить о том, что муниципальным образованиям отказано в передаче гарантированных доходных источников, что усиливает зависимость местных бюджетов от внешней финансовой помощи.

*Ограничения полномочий региональных и местных властей по регулированию элементов юридического состава налогов.* Налоги выступают не только как источник дохода, но и как мощный регулятор хозяйственных отношений, то есть могут стимулировать или, наоборот, тормозить социально-экономические процессы в

обществе. Поэтому принципиально важно не только то, какие объемы доходов обеспечивают налоговые поступления, но и то, какова способность органов власти регулировать налоговые отношения с хозяйствующими субъектами и влиять на формирование налоговой базы территорий. Такие отношения складываются на основе реализации предоставленных властям полномочий по управлению отдельными элементами налога.

Нормы взаимоотношений субъектов налоговой политики, которыми являются федеральные, региональные и муниципальные законодательные органы, устанавливались изначально Законом РФ «Об основах налоговой системы в РФ», в настоящее время – положениями Налогового кодекса (НК). За федеральным органом власти закреплено право устанавливать налоги и сборы всех уровней, то есть определять существенные элементы юридического состава налогов. Полномочия субъекта Федерации и органов местного самоуправления после принятия НК определяются правом конкретизировать и уточнять условия взимания налогов регионального и местного уровней. Исключением стало сохранение права за регионами изменять ставку по федеральному налогу – налогу на прибыль – в пределах 4%.

Ограничены также полномочия по принятию решения об изменении сроков уплаты региональных и местных налогов. Данная льгота позволяет отдалить налогоплательщику срок уплаты налога через применение таких механизмов, как отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит. С 2005 г. данное право передано в компетенцию налоговых органов. При этом с финансовыми органами субъекта РФ и муниципальных образований осуществляется лишь согласование вопроса по изменению срока уплаты налога.

Таким образом, принятие НК ограничило не только состав закрепленных налогов, выступающих основными источниками доходов регионального и местного бюджетов, изменения коснулись и объема полномочий в части управления элементами налоговых обязательств, что сузило возможности законодательных органов в регулировании экономических процессов в регионе.

Достаточно наглядно демонстрируют подобные преобразования упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход (табл. 1).

Таблица 1

**Этапы реформирования упрощенной системы налогообложения и трансформация налоговой компетенции региональных и местных органов власти**

1996–2003 гг.	2003–2006 гг.	2006–2008 гг.	После 2008 г.
Федеральным законом устанавливаются налогоплательщики и критерии перехода на упрощенную систему	Федеральным законом устанавливаются критерии перехода на упрощенную систему	Федеральным законом устанавливаются критерии перехода на упрощенную систему	Федеральным законом устанавливаются критерии перехода на упрощенную систему
Региональным законом осуществляется выбор налоговой базы: выручки и/или совокупного дохода	Федеральным законом устанавливаются налоговые базы. Выбор осуществляет налогоплательщик	Федеральным законом устанавливаются налоговые базы. Выбор осуществляет налогоплательщик	Федеральным законом устанавливаются налоговые базы. Выбор осуществляет налогоплательщик
Региональным законом регулируется ставка налога, зачисляемая в территориальный бюджет, и определяются категории льготников	Федеральным законом установлен фиксированный размер налоговой ставки, который не подлежит изменению	Федеральным законом установлен фиксированный размер налоговой ставки, который не подлежит изменению	Региональным законом могут устанавливаться пониженные дифференцированные ставки от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков
Региональным законом устанавливается размер патента	Отменена патентная система	Региональным законом устанавливается годовая стоимость патента, которая может быть дифференцирована в зависимости от особенностей предпринимательской деятельности, но в соответствии с требованиями ФЗ	Региональным законом устанавливается годовая стоимость патента, которая может быть дифференцирована в зависимости от особенностей предпринимательской деятельности, но в соответствии с требованиями ФЗ

С момента введения в действие УСНО в 1996 г. сфера полномочий региональных органов власти была широко обозначена, регулированию со стороны региональных властей подлежал весь перечень существенных элементов налога. При введении упрощенного

режима НК весь перечень элементов устанавливается исключительно Федерацией, и лишь усиление финансового кризиса 2008 г. послужило причиной передачи дополнительных прав регионам в виде изменения ставки налога в пределах 10%.

По вмененному налогу возможности региональных и местных властей в формировании налоговых отношений сводятся к установлению корректирующего коэффициента (К2) (табл. 2).

Таким образом, усиление влияния центральной власти ведет к созданию крайне централизованной системы, в которой региональные и местные власти не способны создать полноценную налоговую базу, сформировать собственные финансовые источники для обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий.

Таблица 2

### Этапы реформирования вмененной системы налогообложения и трансформация налоговой компетенции региональных и местных органов власти

1996–2003 гг.	2003–2006 гг.	После 2006 г.
Региональным законом уточняются виды предпринимательской деятельности в рамках перечня, установленного ФЗ	Региональным законом уточняются виды предпринимательской деятельности в рамках перечня, установленного ФЗ	Региональным законом уточняются виды предпринимательской деятельности в рамках перечня, установленного ФЗ
Региональным законом устанавливается размер вмененного дохода	Федеральным законом устанавливается базовая доходность	Федеральным законом устанавливается базовая доходность
Региональным законом устанавливается уровень корректирующих коэффициентов (К1, К2, К3, К4...), значительный перечень которых находится в компетенции муниципальных органов власти	Региональным законом устанавливается один корректирующий базовую доходность коэффициент – К2	Законом муниципального образования устанавливается корректирующий базовую доходность коэффициент – К2 (в пределах от 0,005 до 1)
Региональным законом устанавливаются физические показатели	Федеральным законом устанавливаются физические показатели	Федеральным законом устанавливаются физические показатели
Региональным законом устанавливаются льготы для отдельных категорий налогоплательщиков, порядок и сроки уплаты налога	–	–

*Ограничение по регулированию долевого распределения налоговых поступлений.* Недостаточная налоговая автономия приводит к вертикальной несбалансированности бюджетной системы и требует осуществления дополнительного бюджетного выравнивания субнациональных образований, которое возможно в двух основных формах: в форме межбюджетных трансфертов и в форме изменения долей от сборов налогов, контролируемых вышестоящим уровнем власти и закрепляемых за соответствующими субнациональными образованиями (расщепляемые налоговые доходы).

Изменение долей от сборов налогов в некоторой мере обеспечивает решение задач децентрализации налоговых доходов. Регулирующими федеральными налогами изначально признавались НДФЛ и налог на прибыль. В дальнейшем в связи с получением низких эффектов от использования механизма закрепленных источников налог на добавленную стоимость был также отнесен (до 2001 г.) к категории данного рода налогов.

Применение механизма расщепляемых налогов влечет практически те же негативные последствия снижения финансовой автономии, как и в случае использования трансфертов. Объемы трансфертов рассматриваются как даровые поступления и, соответственно, они, как правило, не стимулируют власти к «зарабатыванию» и эффективному расходованию средств.

Вместе с тем при поступлении регулирующих налогов региональные органы власти хоть и не компетентны в вопросах регулирования налоговой базы и ставки, но, тем не менее, способны в большей мере, чем в отношении трансфертов, прилагать усилия по развитию налоговой базы и сбору налогов, что в итоге приводит к усилению конкуренции между территориями за результаты деятельности и качество управления общественными финансами.

Недостатки расщепления налоговых доходов многократно усиливаются, если национальное правительство изменяет нормативы отчислений ежегодно и в одностороннем порядке. При этом на субнациональном уровне возникают трудности расчета и планирова-

ния налоговых поступлений от расщепляемых налоговых доходов, неясность и неопределенность целей бюджетной политики.

Анализ перераспределения налогов между бюджетными уровнями демонстрирует нестабильность устанавливаемых нормативов отчислений от года к году (табл. 3).

В свою очередь, региональные власти для сбалансированности местных бюджетов также используют систему расщепляемых налогов (табл. 4). Реализация данного механизма и изменение пропорции их распределения до 2005 г. выполнялись федеральными органами власти в одностороннем порядке на основе установления норм на очередной финансовый год и не только применительно к федеральным, но и к региональным налогам. С 2005 г. выполняется закрепление нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ БК на постоянной основе.

Таблица 3

### Нормативы отчислений федеральных налогов в бюджеты разного уровня<sup>1</sup>

Наименование налога	Год	Бюджеты				
		Федеральный	Субъектов РФ	Местные	В том числе	
					районные	поселенческие
НДС	1999	85% от норматива	15% от норматива	-	-	-
	2000	100%	-	-	-	-
Прибыль	2004	5	17	2	-	-
	2005	6,5	17,5	-	-	-
	2006	6,5	17,5	-	-	-
НДФЛ	2004	-	50	50	-	-
	2006	-	60	40	20	10
Упрощенный режим	2004	30	45	15	-	-
	2006	-	90	-	-	-
ЕНВД	2004	30	45	15	-	-
	2006	-	-	90	90	-
НДПИ	2004	86	14	-	-	-
	2005	95	5	-	-	-

С 2006 г. БК РФ сохраняется право органами власти субъектов РФ осуществлять распределение доходов путем установления нормативов отчислений в местные бюджеты от всех налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, как на очередной финан-

<sup>1</sup> www.minfin.ru

совый год, так и на неограниченный срок действия. Это позволит стабилизировать состояние субнациональных бюджетов, обеспечить стимулы к наращиванию налоговой базы и создать предпосылки для среднесрочного бюджетного планирования.

Вместе с тем ограниченный перечень региональных налогов и низкие доли федеральных налогов, закрепленные за бюджетами субъектов РФ, не гарантируют достижения высокого уровня налоговых доходов местных бюджетов силами региональных властей при использовании механизма долевого распределения налогов, что свидетельствует о высокой централизации управления налоговыми доходами в стране (рис. 1).

Таблица 4

### Региональный вариант установления нормативов отчислений налогов в местный бюджет в дополнение к федеральному нормативу (г. Кировск), в %\*

Наименование налога	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Налог на прибыль	15	15	10	-	-	-	-
НДФЛ	7	5	-	7,87	8,49	8,25	8,58
Налог на имущество предприятий	50	50	-	-	-	-	-
ЕНВД	30	30	30	-	-	-	-
Упрощенный режим	30	30	30	90	45	45	45
Транспортный налог	-	-	-	100	100	100	100
Налог на игорный бизнес	-	-	-	100	100	100	100

\*Нормативы отчислений приводятся без учета долей налогов, закрепленных федеральными органами власти за местным бюджетом.

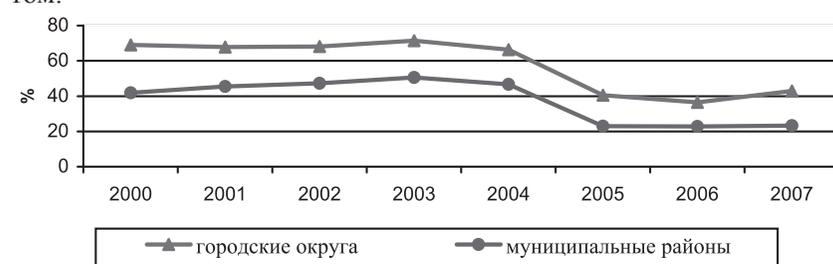


Рис. 1. Удельный вес налоговых доходов в бюджетах муниципальных образований, %

*Ограничение полномочий при реализации трансфертного механизма.* Бюджетное регулирование в форме межбюджетных трансфертов осуществляется на межрегиональном и межмуниципальном уровнях. В Российской Федерации при высокой степени централизации налоговых полномочий передача финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня на сегодняшний день остается основным способом выравнивания дисбалансов, при этом субъекты бюджетных правоотношений участвуют в бюджетном регулировании в силу прямого предписания закона, инициированного федеральным органом государственной власти<sup>2</sup>.

Реформирование системы межбюджетных отношений последних лет, по мнению специалистов, расширило полномочия региональных законодательных органов власти по решению вопросов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Ранее органы власти управляли бюджетными потоками через сеть федеральных фондов и региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований. В настоящее время механизм финансовой помощи приобрел еще большую значимость, поскольку бюджетным законодательством было предложено образовать на региональном уровне дополнительную систему фондов.

На первый взгляд, трансфертная система «регион – муниципалитет» полностью находится в ведении региональных властей, однако механизмы, предлагаемые Федерацией для использования на субрегиональном уровне, аналогичны тем, которые применяются на субнациональном уровне. По сути, региональным законом утверждается принятое решение федеральной властью по регулированию межбюджетных отношений в регионе. При этом механизм реализации предложенных подходов методически сложен и отличается низкой эффективностью.

Рассмотрение объемов собранных налогов и неналоговых доходов на душу населения демонстрирует наименьший уровень дифференциации по муниципальным образованиям (табл. 5), тогда как

<sup>2</sup> Швецов Ю. Г., Бутакова О. В. Функциональная направленность системы бюджетного регулирования // Финансы. 2007. № 10. С. 9–12.

распределение дотаций, предназначенных для выравнивания, показало усиление неравномерности доходов по муниципалитетам.

В результате, рассматривая динамику процесса использования трансфертного механизма бюджетного регулирования, подчеркнем, что в целом объем межбюджетных трансфертов в структуре консолидированных бюджетов РФ ежегодно возрастает, причем как в номинальном, так и в реальном исчислении в связи с необходимостью оказания финансовой поддержки при продолжающемся росте дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ. Приведенные данные свидетельствуют о тенденции зависящего положения региональных и местных бюджетов в бюджетной системе РФ.

Таблица 5

**Соотношение максимального и минимального значений показателей по муниципальным образованиям области в 2007 г., в размах**

Показатели	Городские округа	Муниципальные районы	Городские округа (ЗАТО)
На душу населения:			
Налоговые и неналоговые доходы	1,6	2,1	1,8
Налоговые и неналоговые доходы + дотации	1,6	2,2	4,0
Налоговые и неналоговые доходы + дотации + субсидии	2,7	2,5	3,8
Бюджетная обеспеченность	2,2	2,1	3,0

Кроме того, действующий механизм межбюджетного регулирования характеризуется высокой долей средств целевого назначения в составе муниципальной финансовой помощи (табл. 6). В отдельных муниципалитетах удельный вес субвенций превышает 70% доходов, что говорит о реализации через муниципальные образования государственной бюджетной политики.

Подводя итог исследованиям, заметим, что российской системе бюджетного федерализма свойственно усиление централизации, прежде всего, в вопросах нормативно-правового регулирования элементов юридического состава налогов, разграничения доходов по бюджетным уровням, установления расщепляемых налоговых доходов и формирования трансфертного механизма.

Таблица 6

### Структура безвозмездных поступлений в доходах бюджета муниципальных образований Мурманской области, %

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Безвозмездные перечисления, в т. ч.	100	100	100	100
дотации	42,8	41	26,8	28,1
субвенции	48,4	7,1	51,4	41,3
субсидии	8,8	51,9	21,8	30,6

Процесс «урезания» границ разрешенной децентрализации бюджетно-налоговых полномочий региональных и местных властей сопровождается детальной регламентацией со стороны центра всех аспектов деятельности участников бюджетных и налоговых отношений при регулировании финансовых потоков региона.

### О СОДЕРЖАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ (ФУНКЦИЙ)

**Т. А. Бокова**

*Карельский филиал*

*Северо-Западной академии государственной службы, г. Петрозаводск*

*E-mail: tbokova@bk.ru*

**Л. В. Прохорова**

*Карельский институт туризма –*

*филиал Российской международной академии туризма, г. Петрозаводск*

*E-mail: prohorova\_ludmila@hotmail.com*

Понятие «государственные услуги» в России стало использоваться в процессе административной реформы. Повышение качества и доступности государственных услуг<sup>1</sup> является целью административной реформы.

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

В зарубежных странах с демократическим политическим режимом, имеющих успешный опыт социального и экономического развития, государство и органы, его представляющие, рассматриваются как исполнители государственной функции (государственной услуги). Такой подход к роли государства направлен на обновление систем государственного управления<sup>2</sup>. Аналогичный подход нашел распространение в Российской Федерации в ходе реализации административной и бюджетной реформ.

Для того чтобы разобраться с природой услуг, их необходимо классифицировать по определенным признакам.

Основанием для классификации может являться субъект, оказывающий услуги. В этом случае принято выделять:

- государственные услуги, оказываемые органами государственной власти;
- публичные услуги – могут оказываться как государственными, так и негосударственными организациями.

Оказание публичных услуг может базироваться на любой из форм собственности.

С позиции сферы государственных услуг можно выделить:

- услуги, оказываемые в сфере социального обслуживания;
- услуги, оказываемые в сфере медицинского обслуживания;
- услуги, оказываемые в сфере коммунального обслуживания;
- услуги по поддержке общественной безопасности;
- другие виды обслуживания.

С позиции потребителя услуги:

- адресные или услуги населению;
- общественные – услуги обществу в целом.

В зависимости от возмездности:

- безвозмездные;
- возмездные.

По отношению к функциям:

<sup>2</sup> Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства: Пер. с англ.; Общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Лопатникова. М.: ОАО Издательская группа «Прогресс», 2001.

- государственные услуги, не связанные с выполнением услуг, – реализация властно-распорядительных полномочий;

- государственные функции, связанные с выполнением услуг, предназначенных для конкретного потребителя.

По способам оказания государственных (муниципальных) услуг это могут быть:

- услуги, производимые самим государством (муниципалитетом) посредством создания бюджетного учреждения;

- услуги, получаемые государством (муниципалитетом) за пределами сектора государственного управления в пользу получателя;

- услуги по передаче государством (муниципалитетом) получателю части финансовых ресурсов для того, чтобы он самостоятельно выбрал поставщика услуг.

Бюджетное законодательство так раскрывает понятие «услуга»: государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам – услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления)<sup>3</sup>.

Бюджетным кодексом закрепляется связь между бюджетными ассигнованиями на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам с выполнением государственных (муниципальных) заданий.

Государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ в ред. Федерального закона от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 6.

Государственное (муниципальное) задание – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Задания должны содержать конкретные, измеримые результаты использования бюджетных средств.

Основная часть расходов бюджета Республики Карелия направлена на обеспечение социальных расходов: образование, здравоохранение, культура, физическая культура, спорт, социальная политика.

Однако эти расходы в настоящее время в неполной мере увязаны с реальными потребностями населения в получении государственных услуг, с качеством предоставления этих услуг, с результатами деятельности организаций – исполнителей услуг<sup>4</sup>.

При этом бюджетные организации социальной сферы, их работники не имеют существенных материальных стимулов для повышения качества и результативности своей деятельности. Требуется создание условий для стимулирования деятельности организаций социальной сферы и их работников по предоставлению качественных услуг. Сложившаяся на настоящий момент модель предоставления бюджетных услуг порождает серьезные проблемы, вызывающие недостаточную эффективность использования бюджетных средств, в частности:

- нерациональное распределение средств внутри бюджетных учреждений;

- отсутствие связи между объемами расходов и результатами деятельности бюджетных учреждений и, как результат, низкая эффективность их деятельности;

- ограничение права потребителей на выбор поставщика услуг.

Повышение качества и доступности услуг является важным направлением бюджетной реформы. По мнению экспертов, качество услуг необходимо оценивать по трем аспектам:

<sup>4</sup> Концепция программы реформирования региональных финансов Республики Карелия на 2008–2010 гг., одобрена распоряжением Правительства РК от 16.06.2008 г. № 268р-П: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www/minfin.karelia.ru](http://www.minfin.karelia.ru)

1. Качество структуры (организация работы персонала, квалификация работников и др.).

2. Качество процесса (соблюдение стандарта оказания услуги).

3. Качество конечного результата (экономическая и социальная эффективность).

Введение стандартов качества услуг приведет к дополнительным затратам, так как необходимо провести дополнительные исследования в социальной и экономической сферах, однако это вынужденная мера.

Особая роль при доведении услуг до потребителя отводится информационно-коммуникационным технологиям.

В соответствии со «Стратегией развития информационного общества» ожидается, что к 2015 г. граждане получат возможность получать 100% государственных услуг в электронном виде, что позволит упростить их получение и значительно повысить качество услуг<sup>5</sup>. Согласно Стратегии, нововведения приведут к более удобному взаимодействию населения с государственными органами. В то же время планируется перевести в электронный вид обмен запросами и соответствующими сведениями между министерствами и ведомствами, что позволит сократить время рассмотрения поступающих заявлений и снизить количество очных обращений граждан в органы власти. Как следствие, это будет способствовать снижению коррупции.

Для того чтобы государственные услуги стали массовыми и востребованными со стороны населения, процедуры получения услуг должны быть простыми и понятными для пользователей, граждане должны быть информированы об административных регламентах. В свою очередь, для того чтобы лица, проживающие на муниципальной территории, могли воспользоваться госуслугами в электронном виде, необходимо повысить их компьютерную грамотность. Проблема получения муниципальных услуг в электронном виде характерна для муниципальных образований, где порой отсутствует выход в Интернет или связь нестабильна.

<sup>5</sup> Приложение к Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru)

В Республике Карелия в 2008 г. для повышения эффективности и качества оказания услуг были выполнены следующие мероприятия:

- проведена инвентаризация предоставляемых государственных услуг, результатом которой стало составление консолидированного перечня бюджетных услуг, предоставляемых государственными учреждениями;

- сделана оценка потребности в предоставляемых государственных услугах в сферах образования, здравоохранения, культуры и социальной политики;

- проведена инвентаризация действующего законодательства на предмет наличия стандартов оказания услуг;

- органы исполнительной власти приступили к разработке требований к качеству предоставляемых услуг;

- создано три автономных учреждения;

- отдельные органы власти приступили к анализу возможного аутсорсинга государственных услуг;

- осуществлялся постепенный переход государственных бюджетных учреждений на нормативное подушевое финансирование, прежде всего это коснулось сферы «Образование»;

- продолжилось информационное наполнение Интернет-сайтов органов исполнительной власти в Республике Карелия.

В 2008 г. Правительством Республики Карелия была продолжена работа по созданию электронного Портала государственных услуг на официальном сервере органов государственной власти «Карелия официальная», что предусмотрено также региональной целевой программой «Информатизация Республики Карелия на 2008–2012 гг.»<sup>6</sup>.

Для оценки стоимости функций необходимо вести управленческий учет, который позволит посмотреть себестоимость каждой функции, выявить резервы для оптимизации расходов, перераспре-

<sup>6</sup> Концепция программы реформирования региональных финансов Республики Карелия на 2008–2010 гг., одобрена распоряжением Правительства РК от 16.06.2008 г. № 268р-П: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.minfin.karelia.ru](http://www.minfin.karelia.ru)

делять средства на более важные направления деятельности, анализировать показатели сопоставимых регионов. Такая система должна иметь не только денежное, но и натуральное выражение в разрезе каждой функции, например, необходимое количество компьютеров, рабочих часов и т. д. Система управленческого учета способствует внедрению «бюджетирования, ориентированного на результат». Таким образом, процесс, связанный с оказанием услуг, должен постоянно совершенствоваться. Определенный вклад в организацию контроля за деятельностью государства в сфере предоставления государственных услуг гражданам могут внести негосударственные неправительственные организации и сами граждане. Фрагменты такого опыта в Республике Карелия имеются, этот опыт необходимо использовать более активно.

## **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 пер-

спективе. 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 при 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, разрешением проблем налоговой задолженности;
- использование маркетинговой инфраструктуры для укрепления внутривластных 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 бюджетнообразующих 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 бюджетнообразующих 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 способны 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 бюджетнообразующих организаций и приоритетности социальных расходов, а затем и на стратегию адаптивного развития финансового потен-

циала 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.

Подчеркнем, что во многих регионах отдается предпочтение краткосрочным мерам и программам, исполнение долгосрочных проектов и программ приостанавливается, переносится на будущие периоды, что не всегда оправдано. Придерживаясь подобной тактики, субъекты Федерации могут подорвать в некоторой степени уже формирующуюся на протяжении последних 3–5 лет практику долгосрочного планирования. Преодолев кризис, территория рискует остаться без перспектив, социальной и финансовой инфраструктуры, так как не подготовит себя к дальнейшему развитию. Однако не все субъекты Федерации могут в настоящее время реально приступить к осуществлению инвестиционных и инновационных стратегий, поскольку их финансовое состояние не позволяет решать в полной мере текущие социально-экономические задачи, оказывать бюджетные услуги высокого качества. Необходимо действовать в соответствии с принципом дифференциации налоговой и бюджетной политики в зависимости от финансового состояния территорий, собственного потенциала к решению проблем преодоления экономического кризиса и дальнейшему повышению качества жизни населения.

Сегментация проблем текущего периода реализации антикризисной политики субъектами Федерации позволяет выделить четыре группы сложившихся проблем: 1) сокращение доходов и расходов бюджетов; 2) приостановление финансирования долгосрочных программ и проектов; 3) сохранение проблем безработицы; 4) фрагментарность и стихийность отдельных мер. Прокомментируем их содержание (рис.).

Подавляющее большинство субъектов Федерации приняло поправки в законы о бюджетах на 2009 г., связанные с сокращением как доходной, так и расходной частей бюджетов. Долгосрочные программы финансируются в отдельных случаях только частично или

приостановлены. Несмотря на совместные усилия федеральных и региональных органов власти, проблема безработицы в субъектах Федерации сохраняется, что определяется, прежде всего, ситуацией в реальном и финансовом секторах экономики. Пока организации не выйдут на показатели производства хотя бы докризисного периода, не решат проблемы ликвидности, загруженности мощностей, повышения спроса на рабочую силу вряд ли стоит ожидать. Тем более что в условиях экономического кризиса наиболее уязвимыми даже по сравнению с отраслями агропромышленного комплекса, согласно позиции ряда субъектов Федерации, оказались организации промышленного сектора. Далеко не всех работодателей удастся включить в программу софинансирования и стимулирования при сохранении ими штата сотрудников на докризисном уровне.



*Рис. Сегментация проблем текущего периода реализации антикризисной политики субъектами Федерации*

Совокупная оценка предпринимаемых региональными органами власти действий позволяет отметить определенную фрагментарность и стихийность осуществляемых мер, что говорит об отсутствии методологической основы выработки антикризисной политики.

Один из аспектов влияния кризиса состоит в том, что он может служить отправной платформой для перехода на качественно новый уровень экономического развития и использования имеющихся ресурсов. Кризис, зачастую, обнаруживает потребность в новых технологиях, инструментах, методах и способах организации деятельности, то есть инновациях, которые в соответствии с официальными стратегическими разработками, позициями исполнительных и представительных органов власти должны составить основу экономического роста страны. Таким образом, пересечение двух глобальных для развития экономики страны проблем – экономический кризис и необходимость перехода к инновационному способу реализации экономических отношений – становятся главным фактором, определяющим современный выбор направлений финансовой политики государства, а также налоговой и бюджетной политики как ее структурных составляющих.

Регионы с устойчивым финансовым состоянием, имеющие достаточный потенциал, могут ориентироваться на применение проектного финансирования, активизацию инвестиционных процессов. При этом весьма важным представляется развитие форм финансовых инструментов инвестирования, финансовой инфраструктуры, ее институциональной основы, региональной и муниципальной статистики. В период кризиса инвестиционные проекты должны быть направлены не только на корпоративные интересы, но и, прежде всего, на интересы социально-экономического развития территорий, совместного решения задач бизнес-структур и получателей бюджетных средств и т. д. Возможны варианты инициативных проектов наряду с проектами, осуществляемыми по заказу региональных и местных администраций, софинансируемых из соответствующих бюджетов. По мнению отдельных исследователей, российская экономика нуждается в финансовых инновациях<sup>1</sup>. Тем не менее нам представляется целесообразной позиция, отражающая потребность,

<sup>1</sup> Чернышев С. Кризис ? Экспансия ! Как создать мировой финансовый центр в России. М.: Изд-во «Европа», 2009. С. 51–55, 105–110.

прежде всего, в инновациях финансовой инфраструктуры на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований.

Идея развития финансовой инфраструктуры территорий может стать, на наш взгляд, продолжением и неотъемлемой составляющей общей концепции повышения устойчивости национальной финансовой системы, также обозначенной в п. 6 Программы антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г.

Таким образом, при обосновании возможных рекомендаций для субъектов Федерации, прежде всего, следует акцентировать внимание на выборе налогово-бюджетных механизмов в ходе планирования, наиболее адекватных характеру реализуемой ими политики: стимулирование предпринимательской деятельности или стратегия максимизации налоговых поступлений в бюджеты, распределение налогового бремени между видами деятельности или имущества. При этом следует выработать методику согласования тактического и долгосрочного планирования, чтобы не отодвинуть в ряды последних вопросы перспектив социально-экономического положения территорий.

Дифференцированный подход к выбору стратегии повышения инвестиционно-инновационной активности заключается в том, что его внедрение осуществляется в зависимости от типа финансовой устойчивости территории, способности без ущерба для качества исполнять принятые бюджетные обязательства. Разрешение проблем на рынке труда невозможно без проведения активной промышленной политики, меры которой тесно увязаны с мерами налоговой и бюджетной политики, а также инвестиционной политики, отличающейся приоритетностью социальных проектов, поддержкой мер по содействию занятости и сохранению рабочих мест.

Методология выработки антикризисной политики должна основываться на комплексе принципов, среди которых могут быть определены следующие: единство базовой методологии планирования в кризисных условиях, дифференциация конкретных финансовых решений в зависимости от глубины и профиля экономических проблем территории, активизация механизмов ресурсосбережения и экономии.

Методической основой при этом могут послужить сценарный подход, мониторинг финансового состояния территорий, ситуационный анализ, оценка взаимосвязанных рисков. В условиях высокой неопределенности, которые характерны для кризисного периода, субъекту Федерации целесообразно применять сценарный подход на этапе выработки плана антикризисных мер и программ перспективного развития.

## **БЕЗБУМАЖНЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ – ЭЛЕКТРОННЫЙ КЛЮЧ К ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ**

**А. В. Вахрамеева**

*Филиал № 5 ООО «ИС «Криста»», г. Петрозаводск*

*E-mail: vahrameeva@krista.ru*

В настоящее время одной из наиболее актуальных задач является поиск новых подходов для оптимизации издержек и увеличения производительности процессов, в том числе и в сфере управления общественными финансами. Одним из возможных решений для достижения указанных целей является применение безбумажных технологий.

Общеизвестным фактом является то, что ведение бумажного документооборота – один из наиболее непродуктивных видов деятельности любого предприятия. В масштабах исполнения бюджета необходимость вести бумажный документооборот воплощается в тонны бумаги, требующие значительных затрат на доставку, обработку и хранение. Даже при наличии успешно работающей информационной системы, как правило, происходит дублирование электронных документов их бумажными копиями с подписью уполномоченного лица для обеспечения юридической значимости. Именно поэтому необходимым условием дальнейшего повышения производительности является внедрение электронной цифровой подписи (ЭЦП),

главное назначение которой – подтверждать подлинность электронных документов подобно подписи и печати на бумажных документах.

Бюджетный процесс осуществляется в условиях распределенной инфраструктуры и предполагает множественное взаимодействие участников по составлению и исполнению бюджета, контролю за его исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению бюджетной отчетности. В этой ситуации единство процесса можно обеспечить только путем четкой регламентации взаимодействий с применением информационных технологий.

Статья посвящена решению, построенному на основе комплекса программных продуктов НПО «Криста» и позволяющему применить безбумажные технологии в процессе исполнения бюджета путем организации системы защищенного управляемого электронного документооборота. Рассмотрим подробнее, что же такое защищенный управляемый электронный документооборот исполнения бюджета и каким образом он реализован в решении НПО «Криста».

### **Электронный документооборот**

Электронный документооборот в рамках исполнения бюджета предполагает автоматизацию функций финансовых органов, главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств на всех этапах исполнения бюджета с обеспечением электронного взаимодействия между участниками бюджетного процесса. Для организации электронного документооборота исполнения бюджета в общем случае должно быть организовано пять электронных каналов взаимодействия:

- между структурными подразделениями финансового органа;
- с территориальными подразделениями (в случае их открытия для обслуживания удаленных клиентов ФО);
- с главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств;
- с получателями бюджетных средств;
- с органами Федерального казначейства и банками.

Центральным участником этого процесса является финансо-

вый орган, ведь именно там концентрируются все информационные потоки по организации исполнения и исполнению бюджета. Таким образом, документооборот в рамках исполнения бюджета можно разделить на внутренний и внешний по отношению к финансовому органу.

### **Внутренний документооборот ФО**

Данное решение основано, прежде всего, на том, что внутренний документооборот финансового органа обеспечивается автоматизированной системой «Бюджет», предназначенной для автоматизации деятельности финансовых органов на всех этапах исполнения бюджета.

АС «Бюджет», устанавливаемая в финансовом органе, является комплексной, т. е. обеспечивает возможность отражения всех операций по исполнению бюджета, и многопользовательской, т. е. обеспечивает возможность одновременной работы многих пользователей. Специалисты соответствующих структурных подразделений финансового органа обеспечиваются рабочими местами АС «Бюджет», посредством которых вводят и получают информацию в автоматизированной системе, в том числе взаимодействуют с другими работниками финансового органа.

### **Внешний документооборот с клиентами ФО (ГРБС, РБС, ТПФО)**

Для организации электронного обмена финансового органа с внешними клиентами (территориальными подразделениями ФО, главными распорядителями и получателями бюджетных средств) разворачивается система удаленного документооборота, состоящая из АС «УРМ» и ПО «Сервер обмена данными».

АС «УРМ» является клиентской частью системы удаленного документооборота и представляет собой автоматизированное рабочее место, предназначенное для ведения финансовой деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств, а также осуществления этих функций через территориальные подразделения финансового органа.

Важно подчеркнуть, что функции удаленного рабочего места

вовсе не ограничиваются вводом и отправкой в финансовый орган электронных документов. Главное преимущество – это возможность оперативного отслеживания прохождения документов через все контрольные инстанции и активное участие в этом процессе.

ПО «Сервер обмена данными» является серверной частью системы удаленного документооборота и обеспечивает взаимодействие АС «УРМ», установленной у внешних клиентов, с АС «Бюджет», установленной в финансовом органе.

### **Внешний документооборот ФО с органами ФК и банками**

Для электронного обмена с органами Федерального казначейства и банками в финансовом органе на основании договоров об обмене электронными документами устанавливается транспортное программное обеспечение Федерального казначейства (клиент СЭД) и банка (клиент банка). Взаимодействие АС «Бюджет», обеспечивающей документооборот финансового органа, и транспортного ПО Федерального казначейства и банка обеспечивается **программным модулем «Электронный обмен с ФК (банком)»**. Данный ПМ дополняет АС «Бюджет» средством для осуществления полнофункционального двустороннего обмена электронными документами между ФО и органами ФК, а также между ФО и банками. Обеспечивается электронный обмен по различным вариантам организации исполнения бюджета и кассового обслуживания органами ФК.

При формировании и выгрузке оператором пакетов исходящих документов выбор требуемого формата осуществляется автоматически, доступно выполнение вспомогательных функций, таких как архивирование, вызов внешних процедур транспортного ПО ФК (банка) для установки ЭЦП. Далее производится отслеживание статуса отправленных исходящих документов согласно поступающим служебно-информационным пакетам. При поступлении через транспортное ПО ФК или банка входящего пакета документов производится его автоматическая загрузка и обработка в АС «Бюджет», в результате которой осуществляется автоматическое изменение статуса ранее отправленных документов и добавление входящих документов на соответствующие им предметные интерфейсы.

Таким образом, финансовому органу предоставляется возможность электронного обмена одновременно с произвольным количеством обслуживающих организаций (УФК, ОФК, различные банки) с полным соответствием требованиям всех необходимых структурированных форматов обмена.

### **Управляемый электронный документооборот**

После внедрения электронного документооборота, когда функции по исполнению бюджета автоматизированы, взаимодействие между участниками налажено, становится понятно, что возможности управления электронными документами значительно шире, чем бумажными.

*Управляемый электронный документооборот* представляет собой не просто автоматизацию некоторых функций, а автоматизацию процессов. Большинство процессов при исполнении бюджета сопровождаются документальным оформлением, соответственно, для эффективного управления бюджетом необходимо управление документооборотом: движение и обработка документов должны быть формализованы и осуществляться строго в соответствии с регламентами процессов. Возможность построения системы управляемого электронного документооборота исполнения бюджета представлена в решении **программным модулем «Конвейерная обработка и множественное визирование документов»**.

Принцип конвейерной обработки данных подразумевает последовательную обработку документов согласно регламенту, в процессе которой осуществляется переход документов от одного состояния к другому, от одного участника к другому. Для каждого вида документа составляется маршрут прохождения, определяются права специалистов на обработку и перевод документа в соответствующее состояние, задается перечень процедур обработки документа на соответствующем этапе маршрута, такие как права на редактирование отдельных полей документа, необходимые процедуры контроля.

Маршруты обработки документов могут быть проложены не только между специалистами и структурными подразделениями финансового органа, но и за его пределами, охватывая специали-

тов территориальных подразделений, главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, включенных в систему электронного документооборота посредством АС «УРМ». Достаточно часто электронные документы проходят несколько этапов согласования, поэтому допускаются сложные схемы согласования: нескольких структурных подразделений финансового органа, вышестоящего распорядителя.

Таким образом могут обрабатываться, например, заявки на бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств, показатели для составления кассового плана, объемы финансирования, платежные и другие документы, передаваемые главными распорядителями и получателями бюджетных средств через удаленные рабочие места.

Перед отправкой в финансовый орган через АС «УРМ» или при вводе в финансовом органе они подвергаются процедуре автоматического контроля на соответствие остатку бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, неисполненному остатку бюджетных обязательств, остатку предельных объемов финансирования, остатку средств на лицевом счете (в соответствии с принятой схемой контроля). На документах, не соответствующих условиям контроля, автоматически указывается причина отклонения. Как правило, на удаленном рабочем месте настраивается жесткий автоматический контроль: ошибочные документы не поступают в базу данных финансового органа, тем самым ограничивается входящий поток документов и сокращается количество итераций их согласования. Платежные документы, исполнение которых отложено по причине недостаточности средств на счете бюджета, автоматически отклоняются по истечении срока их действия. Анализируя причину отклонения документа на УРМ, получатель бюджетных средств может создать новый документ с необходимыми поправками и вновь передать его в финансовый орган. Документы, прошедшие контроль, подлежат дальнейшей обработке по заданному маршруту.

Каждый специалист обрабатывает и визирует проходящие через него электронные документы согласно его полномочиям, переводя

тем самым документы в следующее состояние. При этом возможны так называемые связанные (каскадные) переходы, когда изменение состояния электронного документа влечет за собой изменение состояний связанных с ним документов.

Последовательность обработки документа жестко определяется настроенной схемой прохождения документа, системой не допускается нарушение последовательности обработки в обход схемы. Каждый исполнитель имеет свою зону ответственности за данные: то, что для одного исполнителя является учетными данными, для другого может быть управляющим контролем. Например, лимиты бюджетных обязательств ведутся в бюджетном отделе, отдел казначейского исполнения бюджета является пользователем данных бюджетного отдела, он не может принять и исполнить платежные документы, если они превышают установленный лимит. Существует и обратная связь: бюджетный отдел не может изменить лимиты бюджетных обязательств, если казначейский отдел принял или оплатил под них платежные документы.

Конечно, регулирование подобного функционала представляется достаточно сложным, поэтому помимо стандартных интерфейсов настройки реализован графический редактор схем документооборота, позволяющий визуализировать документооборот при автоматизации процессов. Представление процесса обработки документов в графическом и табличном виде позволяет быстро и наглядно получить целостную картину документооборота, что существенно упрощает создание новых и внесение изменений в уже настроенные схемы.

#### **Защищенный управляемый электронный документооборот**

Внедрение механизмов электронной регламентации процессов в единой распределенной системе управления финансами является существенным, но не достаточным условием для переноса всех информационных потоков в электронную среду взаимодействия, поскольку остается необходимость дублирования электронного документооборота бумажным. Замена бумажных документов юридически значимыми электронными аналогами возможна только с применением ЭЦП.

*Защищенный управляемый электронный документооборот* должен обеспечивать юридическую достоверность как электронного документа в целом, так и виз (других отметок) на электронном документе.

С точки зрения документооборота административные процессы, включающие взаимодействие участников в ходе исполнения бюджета, можно разделить на четыре информационных потока:

- передача главными распорядителями и получателями первичных документов в финансовый орган;
- представление главными распорядителями и получателями в финансовый орган подтверждающих документов, обосновывающих первичные документы;
- внутреннее согласование документов в финансовом органе;
- предоставление финансовым органом главным распорядителям и получателям проведенных (утвержденных) первичных документов.

Решение НПО «Криста» позволяет обеспечить юридическую значимость электронных документов на всех направлениях путем внедрения средств ЭЦП в электронный документооборот между ФО, ГРБС, РБС, ПБС, ТПФО.

#### **Передача первичных электронных документов ГРБС, ПБС в ФО и согласование документов в финансовом органе**

Внедрение средств ЭЦП при передаче электронных документов от главных распорядителей и получателей в финансовый орган посредством АС «УРМ», а также во внутреннем документообороте финансового органа обеспечивается **программным модулем «Применение ЭЦП в АС “Бюджет” и АС “УРМ”**». В результате появляется возможность наложения ЭЦП при прохождении электронными документами определенных этапов обработки, которые могут быть заданы на различных участках маршрута документов: как между специалистами финансового органа, так и при передаче электронных документов от ТПФО, ГРБС, ПБС в финансовый орган. При настройке маршрута определяется, на каких этапах обработки документа требуется наложение ЭЦП, и в дальнейшем при обработ-

ке документа системой будет проверяться наличие и корректность активной ЭЦП, если документ должен был быть подписан при прохождении предыдущих этапов, а также будет требоваться наложение ЭЦП, если прохождение текущего этапа должно быть заверено ЭЦП, иначе документ просто не будет переведен в новое состояние. Так, например, будет невозможна отправка электронного документа получателем в финансовый орган, если при этом требуется наложение ЭЦП, но она не установлена или неверна. Все документы автоматически проверяются, и в случае обнаружения несанкционированного изменения атрибутов документа или некорректности ЭЦП он блокируется от дальнейшей передачи по маршруту, если тот пролегал во внутреннем документообороте, или просто отклоняется, если он поступил от внешних клиентов ФО.

На электронный документ в процессе обработки по маршруту может быть последовательно наложено несколько ЭЦП, количество которых не ограничено. Весь перечень ЭЦП, наложенных на документ, сохраняется и доступен для просмотра в истории изменения документа вместе с информацией о пройденных этапах маршрута, ЭЦП и пользователях, которые осуществляли обработку и подписание документа на соответствующих этапах.

Для случаев, когда документ возвращается назад на доработку, предусматривается возможность корректного возврата документа на предыдущий этап обработки в соответствии с настроенной схемой с возможностью наложения ЭЦП на обратный переход.

Работа с ЭЦП поддерживается на любом рабочем месте АС «Бюджет» и АС «УРМ», при этом для удобства восприятия наличие на документе ЭЦП обозначается пиктограммами.

### **Передача подтверждающих документов ГРБС, ПБС в финансовый орган**

Далее, при построении решения для организации защищенного управляемого электронного документооборота нами было учтено, что в существенной части процессов взаимодействия главных распорядителей и получателей с финансовым органом недостаточно передачи только первичного документа. Например, к значительной

доле документов на оплату денежных обязательств за счет средств бюджета требуется наличие документа, подтверждающего факт возникновения и правомерность этого денежного обязательства.

Поэтому для обеспечения возможности доставки подтверждающих документов от главных распорядителей и получателей бюджетных средств в финансовый орган в электронном виде с использованием электронной цифровой подписи в состав решения включен ПМ «Прикрепление к документам произвольных файлов с ЭЦП». Подтверждающие документы преобразуются в электронный вид путем сканирования, после чего прикрепляются в виде изображений к платежным документам и отсылаются в финансовый орган. Возможности блока даже несколько шире и предоставляют средство для присоединения любого количества файлов произвольного формата к электронным документам, передаваемым из АС «УРМ» в АС «Бюджет» с применением ЭЦП.

Рассмотрим, как это работает в рамках нашего решения, на примере процедуры подачи заявки для оплаты денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств создает электронное платежное поручение на оплату денежного обязательства за счет средств бюджета и для присоединения к нему документа, подтверждающего возникновение и правомерность денежного обязательства, вызывает диалог, в ходе которого ему предлагается выбрать файл любого формата, сохраненный на диске, либо вызвать процедуру сканирования. Сама операция сканирования очень проста и не требует от пользователя никаких специальных навыков. При ее выполнении производится автоматическое преобразование глубины цвета и разрешения отсканированного изображения с целью получения минимального объема файла данных при сохранении удовлетворительного качества изображения. Таким образом, к документу можно прикрепить любое количество файлов произвольного формата. Перед отправкой можно просмотреть все прикрепленные документы. При отправке наложение ЭЦП на электронные документы и прикрепленные к ним файлы осуществляется по отдельности. Факт наложения ЭЦП ответственным специалистом на файлы с изображениями документов,

являющихся основанием для оплаты денежного обязательства, подтверждает их соответствие бумажным оригиналам.

При получении финансовым органом платежные документы, у которых имеются прикрепленные подтверждающие документы в электронном виде, отмечаются соответствующим символом, также присутствуют пиктограммы, указывающие на наличие у документа ЭЦП и его поступление от удаленного клиента. Специалист ФО может просмотреть содержание приложенных изображений подтверждающих документов и при необходимости сохранить их на диске в файлах соответствующего им формата. При положительных результатах проверки он переводит документ в соответствующее состояние, при необходимости накладывая свою ЭЦП, тем самым отправляя документ на следующий этап маршрута обработки.

#### **Передача информации об отраженных в лицевых счетах операциях**

И наконец, последним участком взаимодействия финансового органа с его внешними клиентами, сравнимым по объему документации с предыдущими, является предоставление финансовым органом главным распорядителям и получателям информации о проведенных по их лицевым счетам операциях, заверенной ЭЦП.

Эта возможность реализована в составе решения **программным модулем «Передача выписок с ЭЦП из АС «Бюджет» в АС «УРМ»**», применение которого позволяет финансовому органу передавать своим клиентам юридически достоверные сводные электронные документы и проведенные первичные электронные документы, на основе которых составлены сводные документы.

На практике данная возможность чаще всего применяется для передачи в электронном виде главным распорядителям и получателям выписок из лицевых счетов с приложением проведенных первичных документов, служащих основанием для отражения операций на лицевом счете. Благодаря внедрению наших разработок, эта трудоемкая операция значительно упрощается.

После закрытия операционного дня специалист ФО, ответственный за выдачу выписок, инициирует формирование электронного

пакета, включающего выписку по лицевому счету и проведенные первичные документы. По его выбору могут быть сформированы пакеты по одному лицевому счету, группе лицевых счетов либо по всем лицевым счетам. Поддерживается конфигурирование различного состава пакетов для каждой из групп лицевых счетов. Подписание пакета ЭЦП производится при его формировании, при этом имеется возможность просмотреть содержимое пакета перед наложением ЭЦП.

Специалистам предоставляется удобное средство для работы с пакетами, всегда можно просмотреть список пакетов, содержимое определенного пакета (список сводных отчетных форм и первичных документов, содержащихся в пакете), включенные в пакет отчетные формы или первичные документы, проверить подлинность ЭЦП на пакете, изменить состояние пакета.

Получение электронных пакетов клиентами финансового органа производится в процессе синхронизации согласно назначенным правам. Для этого индивидуально для каждого удаленного клиента определяется перечень лицевых счетов, по которым он имеет право получать заверенные ЭЦП пакеты. Специалисты ТПФО, ГРБС и ПБС на своем удаленном рабочем месте могут проверить подлинность ЭЦП на полученном пакете, просмотреть его содержимое и распечатать выбранные документы с проставлением специальной пометки, означающей, что документ заверен ЭЦП и она признана подлинной. Таким образом, главные распорядители и получатели в электронном виде получают выписки из лицевых счетов и проведенные первичные документы, на основании которых они могут отражать операции в бюджетном учете.

Хотелось бы еще упомянуть о дополнительной возможности этого блока, которая позволяет включать файлы произвольного формата в пересылаемые электронные пакеты с заверением ЭЦП. Эта функция востребована и может быть применена, например, для доведения финансовым органом до главных распорядителей и получателей различной организационно-распорядительной документации.

### Результаты внедрения

В итоге комплексного внедрения решения НПО «Криста» становится возможным переместить в область электронного взаимодействия следующие процессы:

- составления, согласования, утверждения и уточнения плановых показателей бюджета: сводной бюджетной росписи финансового органа, бюджетных росписей ГРБС, ГАИФ, лимитов бюджетных обязательств, кассового плана, предельных объемов финансирования;
- заключения и регистрации договоров, государственных (муниципальных) контрактов, постановления на учет бюджетных обязательств (при наличии соответствующих дополнительных программных модулей);
- обработки и учета кассовых поступлений в бюджет;
- составления, согласования и проведения кассовых выплат из бюджета с предоставлением документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств;
- составления, согласования и проведения уточняющих и исправляющих операций;
- формирования и выдачи выписок из лицевых счетов вместе с подборкой первичных документов, подтверждающих операции, отраженные в лицевых счетах.

### Технологии

Не будем подробно останавливаться на технологиях организации работы с ЭЦП, поскольку этой теме можно посвятить отдельную статью. Отмечу лишь, что наше решение предусматривает выполнение всех требований по безопасности.

Для хранения документов с ЭЦП используется специальное хранилище, доступ к которому со стороны пользователей ограничен, допустимым является лишь вставка новых записей в хранилище, удаление и изменение запрещено.

Обеспечивается возможность использования свойства неотрекаемости, благодаря которому лицо, наложившее на документ ЭЦП, не может от нее отказаться. Это свойство позволяет определить место, где производились последние изменения над документом.

Прежде всего, это нужно для того, чтобы доверенная третья сторона (арбитр) могла проверить передаваемые данные и разрешить спорные вопросы, возникающие при передаче подписанных документов. Для решения спорных вопросов предусмотрена выгрузка подписанных электронных документов из хранилища в файл.

На базе НПО «Криста» организован удостоверяющий центр, предоставляющий возможность использования сертификатов ключей электронной цифровой подписи для реализации защищенного юридически значимого документооборота в интересах пользователей. Имеются все необходимые лицензии Центра по лицензированию, сертификации и защите государственной тайны ФСБ России. Используется только сертифицированное ФСБ (ФАПСИ) программное обеспечение СКЗИ и ЭЦП различных производителей, таких, например, как «КриптоПро».

### Достижимые цели

Применение защищенного управляемого электронного документооборота в процессе исполнения бюджета позволяет выйти на новый уровень организации управления финансами, обеспечивая достижение следующих целей:

- создание единого информационного пространства в рамках исполнения бюджета на территории субъекта РФ (муниципального образования), охватывающего территориально удаленных участников бюджетного процесса;
- ускорение процедур принятия управленческих решений благодаря повышению оперативности взаимодействия и своевременной информированности участников бюджетного процесса;
- интеграция системы электронного документооборота с финансово-учетной системой исполнения бюджета путем обеспечения юридической значимости электронных документов;
- защита передаваемой информации от подмены, искажения и несанкционированного доступа;
- применение процессного подхода к процедурам исполнения бюджета с использованием технологии конвейерной обработки документооборота;

- положительный экономический эффект за счет сокращения расходов на управление потоками бумажных документов.

Более подробную информацию о решении по организации защищенного управляемого электронного документооборота исполнения бюджета и его программных компонентах можно узнать на сайте НПО «Криста» ([www.krista.ru](http://www.krista.ru)).

## ЕДИНОЕ ХРАНИЛИЩЕ ФИНАНСОВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Д. В. Вахрушев**

*Заместитель генерального директора*

*ООО «БАРС Груп», г. Казань*

*E-mail: [islamgalieva@bars-open.ru](mailto:islamgalieva@bars-open.ru)*

Жесткие условия финансовой нестабильности требуют от финансовых органов контролировать доходную и расходную части бюджетов в режиме реального времени. В этой ситуации недостаточно осуществлять только кассовый контроль над ситуацией, очень много зависит от начислений, таких как дебиторская и кредиторская задолженность бюджетных учреждений, анализ финансового состояния крупнейших налогоплательщиков, начисленных налогов Федеральной налоговой службой и т. д.

Условием для проведения гибкой финансовой политики и оперативного контроля является построение единого хранилища финансовых показателей субъекта Российской Федерации. Группа компаний «БАРС Груп» предлагает модель построения такого хранилища на основе информационно-аналитической системы «БАРС.Web-Сводь».

Централизованное хранение данных и удаленный доступ к программному обеспечению в on-line-режиме через Интернет являются важнейшими преимуществами этого решения. ИАС «БАРС.Web-Сводь» – решение строится по принципам трехзвенной архитектуры и включает три подсистемы:

- подсистему сбора информации, основанную на web-технологии, позволяющую в on-line-режиме собирать информацию через Интернет;

- репозиторий показателей – OLAP-хранилище данных на основе XML-технологии. Он обеспечивает систематизацию и хранение в структурированном виде большого объема данных в динамике по периодам;

- подсистему мониторинга – функциональный блок, отвечающий за формирование заранее настроенных OLAP-отчетов, а также просмотр данных репозитория в разных плоскостях и разрезах. Набор графических представлений информации позволяет максимально упростить принятие управленческих решений на уровне субъекта РФ.

Централизованное хранение данных обеспечивает финансовые органы актуальными данными и позволяет осуществлять мониторинг по ряду направлений:

- по исполнению консолидированных бюджетов субъектов РФ, направленному на контроль за финансовой ситуацией;

- по крупнейшим налогоплательщикам (по **начислениям, пеням, штрафам** и т. д.) в разрезе всех видов платежей (**налогов, пошлин, акцизов** и т. д.), как по данным ФНС, так и поступлений платежей по данным Федерального казначейства;

- по информации, получаемой из ФНС, в разрезе **всех уровней бюджета** (включая сельские поселения) и **всех платежей**, администратором которых является ФНС (Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 г. № 410, Приказ Минфина РФ от 30.06.2008 г. № 65н);

- по кредиторской задолженности по принятым обязательствам бюджетных учреждений.

В Системе содержится полный пакет форм бюджетной отчетности (включая формы ПБС, ФО и ФО субъекта РФ) по приказу Минфина РФ от 13.11.2008 г. № 128н.

Включение в систему агрегированных данных хозяйственного учета позволяет сопоставлять имеющиеся данные с расчетами

налогового потенциала муниципальных образований в части земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Архитектура решения существенно облегчает работу муниципальных финансовых органов. В условиях финансовой нестабильности финансовые органы муниципальных образований особенно остро нуждаются в оперативной информации о состоянии налоговых поступлений в бюджеты. Единое хранилище финансовых показателей на основе «БАРС.Web-Свод» обеспечивает доступ к этой информации по модели SaaS (программное обеспечение как услуга). Достаточно иметь подключение к Интернету, чтобы получить всю необходимую информацию Федерального казначейства в online-режиме. Тем самым устраняется необходимость приобретения и обслуживания специального программного обеспечения.

При объединении данных органов Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства, Финансовых органов субъекта РФ и муниципальных образований в единое хранилище финансовых показателей на основе «БАРС.Web-Свод» создаются предпосылки для эффективного преодоления негативных последствий финансовой нестабильности.

## **РЕШЕНИЕ ИТ-ЦЕНТРА ВЕНЧУРНОГО ФОНДА ВПК: ОТ ЭЛЕМЕНТОВ БОР К ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ**

**Е. О. Даныева**

*Заместитель директора ИТ-центра финансово-промышленного  
Венчурного фонда ВПК, г. Екатеринбург  
E-mail: <http://www.vpkf.ru/ru/>, [itc@vpkf.ru](mailto:itc@vpkf.ru)*

Сегодня, когда подходы к бюджетному планированию претерпевают столь разительные изменения, органы исполнительной власти не могут упускать инициативу выстраивания новых элементов 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 элементов и процессов управления.

Мы выделяем две основные причины, препятствующие внедрению новых элементов:

- попытки внедрить новые элементы планирования на основе прежних процессов и способов взаимодействия;
- «поочередное» внедрение новых элементов планирования без учета взаимосвязанности этих элементов.

В основе решения, предлагаемого ИТ-центром, лежит принцип организации единого информационного пространства для финансового органа, распорядителей бюджетных средств и подведомственных учреждений, в том числе автономных.

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 определенной услуги? На основании какого нормативно-правового акта оказывается данная услуга? К какой из поставленных целей услуга относится? Какие мероприятия провести, чтобы добиться определенных результатов? Какой аналитический показатель используется при расчете эффективности произведенных затрат?

Главные распорядители бюджетных средств производят расчет бюджетных расходов отдельно по видам 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 все виды ассигнований 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.

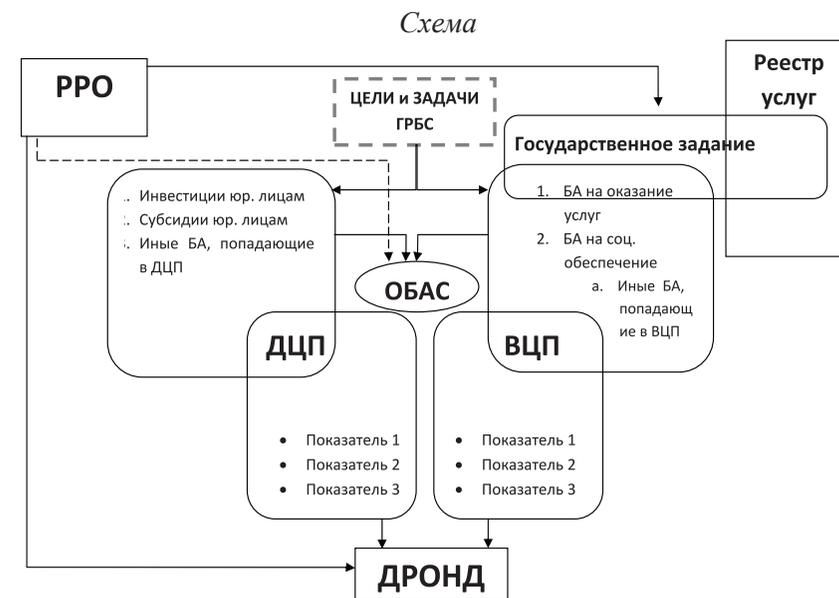
Вторая причина, которая, на наш взгляд, затрудняет внедрение оптимальных процессов реализации элементов БОР, – это «поочередное» внедрение элементов без учета их взаимосвязанности. В нашей практике мы часто сталкиваемся с ситуацией, когда, например, задача ведения реестра расходных обязательств уже решена,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

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 повысить эффективность бюджетного планирования.

Таким образом, комплексная информационная система может выступить одним из инструментов для формирования новой системы государственного управления. Ведь именно технологии и механизмы управления общественными финансами сегодня становятся основой для построения новой системы государственного управления, поскольку они меняют философию управления, вводят новые качественные принципы и подходы. А это уже более масштабное явление, которое выходит за рамки задач финансовых органов.

ИТ-центр Финансово-промышленного венчурного фонда ВПК предлагает решение, которое учитывает все сложности и предостав-

ляет возможность внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат (схема).



## РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ: ПРОБЛЕМЫ, ФИНАНСИРОВАНИЕ И ИННОВАЦИИ

**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. В условиях кризиса и необходимости сокраще-

ния бюджетных расходов требования к ЦП должны ужесточиться. Но, тем не менее, необходимо искать новые направления развития экономики региона, которые позволили быстрее выйти из кризиса и иметь в дальнейшем более высокие темпы ее роста. Исследования в этом направлении поддерживаются РГНФ, проект № 09-02-00362а/И.

Успех в реализации программы зависит от четкой интерпретации особенностей (специфики) проблемы, включения только тех элементов, которые предназначены для ее решения 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);
- согласованность 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, от которых существенно зависит бюджет Карелии и России;

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

- слабость гражданского общества, его неинициативность, мало проектов ЦП предлагается некоммерческими организациями;

- слабое знание и использование математических моделей для оценки и прогнозирования экономической ситуации и развития 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 не-приоритетных, 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 ресурс-

ного 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 вариантных решений, а со стороны бюджета обычным является недостаточное финансирование;

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

- отсутствие механизмов мотивации и стимулирования.

В условиях кризиса российские власти заявили о необходимости сокращения бюджетных расходов в 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг. Доходы бюджетов регионов снижаются и начинается сокращение расходов. Наиболее сильно уменьшается финансирование ЦП. В 2009 г. в Иркутской области финансирование ЦП сократят на 70%. В ХМАО расходы на реализацию ЦП сократят в 4 раза, девять ЦП полностью сняты с финансирования, денежное довольствие нацпроектов уменьшится на 59%. В Смоленской области на ЦП предлагается оставить в 3 раза меньше средств, чем планировалось, из 50 ЦП сохранили финансирование только 32.

Но в то же время отдельные направления получают дополнительное финансирование в надежде, что вложенные средства дадут возможность быстрее выйти из кризиса. В Челябинске в 2009 г. в два раза увеличено финансирование ЦП по поддержке малого и среднего бизнеса.

В связи с этим представляется актуальным рассмотреть основные принципы политики по отношению к ЦП на ближайшие два-три года. Как правило, к программам с максимальным уровнем финансирования относят социальные и те, которые предполагают софинансирование федерального бюджета и имеют особое значение для региона.

В качестве важнейших принципов в период экономического кризиса целесообразно предложить следующие:

- сценарный подход к формированию доходной и расходной частей бюджета, прогноз доходов бюджета в различных условиях,

которые будут определяться действиями РФ (консервативный, базовый и оптимистический сценарии);

- более сильное сокращение финансирования неприоритетных статей бюджетных расходов (или расходных статей, финансирование которых в предыдущие годы было искусственно раздуто) вместо пропорционального снижения всех расходных обязательств (при сопоставлении расходных статей регионального бюджета с аналогичными статьями бюджетов регионов можно выявить определенные резервы для сокращения);

- выделить приоритетность ликвидации бедности, ориентация на семьи с минимальными доходами;

- недопущение дальнейшего падения уровня жизни, снижения качества и доступности бюджетных услуг;

- формирование новых секторов экономики, на основе которых в будущем должен начаться ускоренный рост;

- организация бюджетного процесса, ориентированного на результат, – необходимо, чтобы совершенствование бюджетного процесса носило комплексный характер и включало в себя ряд направлений, основными из которых являются раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств, а также использование инструментов оценки результативности бюджетных расходов и обеспечение учета подобной оценки в бюджетном планировании.

Все ЦП желательно разделить на 3 группы по приоритетности – обязательная к исполнению (достижение поставленных на 2012 г. целей необходимо даже в условиях консервативного сценария), частично обязательная к исполнению (в условиях консервативного сценария необходимо выделить обязательные к достижению подцели и ЦП корректируется под них, в случае базового сценария программа реализуется полностью) и желательные для исполнения (исключается в условиях консервативного сценария, выделяются обязательные в случае базового сценария подцели, и программа корректируется под них, в случае оптимистического сценария программа реализуется полностью).

Потенциально кризис должен привести к росту – отмирает ста-

рое и появляется новое. Власть должна помочь цивилизованно умереть старому, обеспечив социальные гарантии, и создать условия для более успешного развития нового, новых секторов экономики, новых технологий в традиционных секторах. Обычно региональные власти поступают иначе, поддерживая устаревшие производства.

В условиях кризиса необходимы ЦП двух типов – социальные и инновационные (или одна инновационная программа, состоящая из нескольких подпрограмм). На основе стратегии развития региона должна быть разработана Инновационная концепция, которая позволит сформировать для крупных регионов три программы – ЦП создания новых секторов экономики, ЦП модернизации традиционных секторов экономики и ЦП взаимодействия науки, образования и бизнеса. Для регионов с невысоким инновационным потенциалом, скорее всего, нужна одна программа, состоящая из трех подпрограмм.

Карелия относится к регионам с невысоким инновационным потенциалом. За годы реформ количество занятых в науке сократилось почти в 6 раз, доля фундаментальных исследований составляет 75% затрат на НИР, в сфере технических наук работает лишь 30 исследователей из 500, в год выдается от 5 до 15 патентов, создается от 2 до 8 технологий. Все организации региона используют от 1 до 9 изобретений в год, тратят на приобретение технологий не более 48 млн. руб., на приобретение лицензий – не более 40 тыс. руб. в год. Новые проекты и планы региональных властей связаны с развитием добывающего сектора. Уровень инновационной активности вырос с 2,4% в 2003 г. до 6,3% в 2007 г., но значительно уступает российскому. Надо также отметить слабое развитие предпринимательства на Севере. Как и в РФ, рост количества МП в сфере науки и научного обслуживания происходил до 1993 г., затем постепенный спад в 3 раза до 2001 г. и стабилизация на уровне примерно 20 МП.

К возникшим в 90-х гг. проблемам (сокращение финансирования, пожилой возраст ученых и ИТР, развал заводской и отраслевой науки, утечка умов) добавились новые. Появились новые технологии, новое оборудование, опыта работы с которым нет, знания тех-

нических специалистов устаревают, образовательные учреждения при существующем объеме финансирования не способны создать материальную базу для подготовки современных специалистов. Сокращение финансирования и штатов научных организаций привело к тому, что они не могут принять на работу выпускников аспирантуры. Естественный процесс замены кадров приостановился и необходимо оперативно изменить положение, поскольку новые идеи, как правило, появляются у молодых.

Чем выше технологический уровень крупной фирмы, тем более активно она сотрудничает с наукой и малыми инновационными фирмами. Организацией экономического сотрудничества и развития обрабатывающая промышленность была разбита на 4 сектора: высокотехнологичные, высокосреднетехнологичные, низкосреднетехнологичные и низкотехнологичные производства. В пассивных зонах, к которым относится Карелия, доля первых двух секторов незначительна (в РК – 0,3 и 5,7% соответственно), обычно развиты низкосреднетехнологичные (в РК – 25%), а основу промышленности составляют низкотехнологичные и добывающие производства (в РК – 69%), редко проявляющие интерес к наукоемким проектам.

Крупные предприятия РК не имеют собственных КБ и лабораторий, тематика исследований карельских ученых не связана с их основным производством. Бизнес РК сомневается в потенциале карельской науки и ее способности быстро решать конкретные задачи, но сам малоактивен, не имеет своей уникальности.

Несмотря на все проблемы, карельская наука имеет несколько направлений, в которых успешно реализуются научные проекты, эффективно работает образование и создаются инновационные фирмы. Прежде всего, надо выделить информационные технологии, частично приборостроение, медицину, экологию, использование шунгитов и некоторые другие. Именно на их стыке могут успешно создаваться новые инновационные предприятия, есть потенциал роста, есть лидеры и есть готовый к росту рынок в РФ, но для быстрого роста нужна поддержка.

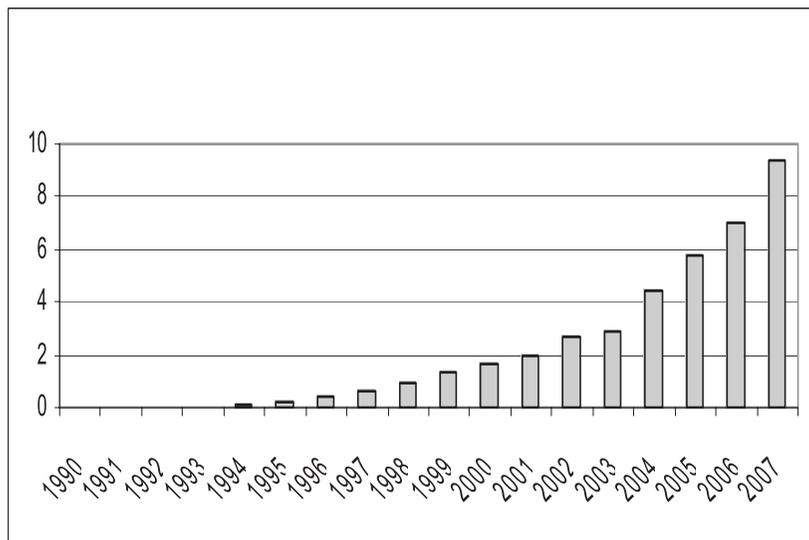
Пока степень развития малого бизнеса слабо влияла на экономический рост (коэффициент корреляции менее 0,1). Видимо, темпы роста экономики регионов определяет крупный и средний бизнес. Но отдельные малые фирмы имеют потенциал для быстрого роста. Быстрый рост отдельных секторов возможен, в т. ч. и высокотехнологичного. Фирмы в традиционных отраслях развиваются, как правило, медленно. Но существуют фирмы с экспоненциальным ростом («газели»), объемы производства которых увеличиваются в несколько раз за непродолжительное время и могут через некоторое время влиять и на структуру экономики региона и на темпы его роста.

Быстроразвивающиеся фирмы обычно связаны с технологическими инновациями, иногда даже радикальными, и с организационными инновациями. Они использовали технологии, опыт и методы, уже появившиеся в других странах сравнительно недавно, и адаптировали их к условиям своей страны или дополняли своими разработками и опытом. Главное – ориентация на сегменты рынка с быстрорастущим спросом (в РФ – субсредний класс или развитие инфраструктуры бизнеса).

В РК подобные фирмы пока отсутствуют, но существует отрасль, которая наращивает объемы на 10–30% ежегодно, – разведение форели. Технология была разработана еще в 70-х гг., но лишь в конце 80-х гг. с помощью финских фирм было создано первое производство (рис.). В ближайшем будущем возможно быстрое развитие сектора информационных технологий (если вынести существующие структуры из бюджетной сферы) и малых предприятий, которые могут создаваться на основе разработок на стыке физики, экологии и медицины.

В результате развития подобных фирм структура экономики региона может измениться, но только при ориентации их на рынок РФ и соседних стран, а не на региональный рынок. Трансграничное сотрудничество может оказать существенное влияние на развитие предприятий региона, способствуя перетоку знаний и опыта, помощи фирмам в получении и освоении новых технологий. Пока большинство создающихся совместных производств в РК внедряет

новые технологии, но в традиционные отрасли. Развитие сотрудничества в сфере образования и науки не приводит к появлению совместных инновационных проектов – созданию новых продуктов, новых технологий. Возможно, влияет то, что высокотехнологичных производств мало в приграничной восточной Финляндии, быстро развивающиеся производства концентрируются в южной и северо-западной Финляндии.



*Рис. Объем выращивания форели в Карелии*

Основные трудности в реализации инновационного потенциала связаны с низким уровнем менеджмента, неразвитостью инновационной инфраструктуры, нехваткой собственных средств у организаций и ограниченностью внешнего финансирования. Научно-техническая сфера оказалась не готовой к работе в рыночных условиях, разработки редко становятся инновационным продуктом, готовым для производства и эффективной реализации. Для пассивных зон существует еще одна проблема – в последние годы усилился поток выпускников вузов в активные зоны и резко увеличилось количество школьников, уезжающих поступать в вузы других регионов.

В пассивной зоне исследовательская и инновационная деятельность должна быть сконцентрирована на небольшом количестве направлений, связанных с имеющимся исследовательским и производственным потенциалом. Основные условия – наличие научной базы и ученых, которые готовы работать в регионе; перспективный растущий рынок, связанный с тематикой исследований; возможность взаимодействия с крупным и средним, прежде всего региональным, бизнесом; связь с имеющимися в регионе ресурсами.

В пассивных зонах часто велика доля ученых, занятых фундаментальными исследованиями, гуманитарными и общественными науками. Инновационная деятельность не обязательно связана с техникой, естественными науками и радикальными инновациями. Можно привести примеры, коммерциализация которых обычно связана с развитием туризма. Это намного сложнее и требует инициативности и нестандартных подходов. Так, в Лапландии успешно реализован проект «Санта-Клаус», ближе к границе с Карелией в глухой и малонаселенной местности Суомуссалми – музей истории «Зимней войны» в лесу и «тихий народ» на болоте. В небольшом городе Великий Устюг успешно начался проект «Дед Мороз», в районном центре Олонец зимой проводят «Игры Дедов Морозов». Новгородский проект «Путь из варяг в греки» повторяет путь, по которому шли суда в X–XV вв. Для туристов были сделаны расписные деревянные ладьи, продуманы стоянки, связанные с небольшими музеями, в которых представлены интересные объекты и есть возможность погрузиться в жизнь предков.

В условиях невысокого инновационного потенциала и незначительного спроса со стороны основных отраслей, которые не готовы к финансированию проектов для основного производства, можно выделить основные направления деятельности региональных властей для перехода к инновационному пути развития и обеспечения существенного влияния инновационной деятельности на темпы роста региональной экономики (три составных части Инновационной программы):

1. Усиление поддержки науки и образования и их ориентация на перспективные секторы, создание условий для научных лидеров, поиск общих интересов науки и бизнеса, частичное возмещение затрат бизнеса на научные проекты, содействие отпочкованию команд проектов с гарантией возврата в РАН (университет).

2. Переход от вертикальной поддержки к горизонтальной, инновационная инфраструктура как система взаимосвязанных «тоннелей» поддержки (от одного к множеству), каждый «тоннель» проводит несколько проектов по всему инновационному циклу. Проект начинается с поиска точек соприкосновения интересов перспективных научных коллективов и потенциально быстрорастущих рынков, создания и финансирования группы ученых и консультантов, создания фирмы и уточнения ее потенциала. Если потенциал оказался невелик, но фирма имеет устойчивый рынок, то она переходит в технопарк, роль которого – создание среды для функционирования наукоемких фирм и выявления новых идей, часть из которых может привести к созданию «газелей». Если потенциал роста большой (порядка 1 млрд. руб.), то фирма должна получить необходимую для ее развития, научного поиска в смежных направлениях и формирования кластера поддержку от региональных властей, включая формирование кластера.

3. Способствовать модернизации предприятий средне- и низкотехнологичных фирм, росту их до среднеотраслевого уровня производительности труда в развитых странах, приближаясь к нему, они будут заинтересованы во вспомогательных проектах, которые могут выполняться в регионе. Роль региональных властей – стимулировать спрос, компенсируя предприятиям часть затрат на научные и инновационные проекты, выполняющиеся учеными региона.

Что можно ожидать в результате:

- рост доли высокопрогрессивных производств в экономике РК и изменение структуры экономики;
- появление отраслей с высокими темпами роста ведет и к увеличению темпов роста экономики в целом;
- рост конкурентоспособности республики, в т. ч. и за счет модернизации традиционных отраслей;

- повышение стабильности развития экономики и доходов бюджета за счет диверсификации производства;
- амбициозные проекты создадут условия для роста молодых, они могут уменьшить влияние миграции.

### Список литературы

1. Голиченко О. Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М.: Наука, 2006.
2. Дружинин П. В. Целевые программы в управлении экономикой / КФСЗАГС. Петрозаводск, 2009.
3. Дружинин П. В. Особенности инновационных процессов в приграничной Карелии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы. 2008. № 2.
4. Индикаторы инновационной деятельности: 2007: Стат. сб. М.: ГУ–ВШЭ, 2007.
5. Научный потенциал в Республике Карелия в 2007 г.: Стат. сб. / Карелиястат. Петрозаводск, 2008.

## МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

**В. В. Дюбин**

*Комитет экономики Администрации г. Великие Луки Псковской области  
E-mail: dyubin@mail.ru*

Обеспечение финансовой стабильности бюджетов является одним из центральных направлений в антикризисных программах органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако практическая реализация мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов вызывает определенную озабоченность федерального центра.

Как следует из распространенной информации (со ссылкой на данные Министерства регионального развития), по итогам I квартала в большинстве субъектов РФ не произведены необходимые корректировки параметров бюджетов, что может, по мнению министерства, привести к росту долговых обязательств [4].

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 позволяет варьировать как объемами данной помощи, так и применяемыми инструментами.

Для выявления практического состояния дел в 2009 г. по изменению параметров региональных бюджетов по сравнению с 2008 г. были подвергнуты анализу параметры доходов, расходов и показателей дефицита региональных бюджетов и показатели межбюджетных отношений в части объемов безвозмездных перечислений из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований 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 исследуемой проблеме было рассмотрено на основе динамики основных параметров региональных бюджетов: доходов расходов и дефицита в первоначально принятых законах о бюджетах субъектов РФ и параметрах этих бюджетов, сложившихся с учетом поправок, принятых по апрель 2009 г. включительно. Такому же рассмотрению были подвергнуты характеризующие межбюджетные отношения показатели: объемы фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов

(городских округов), объемы средств фондов софинансирования социальных расходов, а также динамика объемов средств, направляемых из фондов компенсаций. Были также учтены показатели динамики объемов финансовой помощи исследуемым субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.

Проведенный анализ показал, что кризисные явления уже реально оказывали воздействие на региональные финансы или достаточно уверенно прогнозировались уже в IV квартале 2008 г., и ряд субъектов РФ, которые принимали бюджеты на 2009 г. достаточно рано – в ноябре 2008 г., вносили первые поправки уже в декабре 2008 г. Причем поправки затрагивали основные параметры: объемы доходов, расходов и дефицита бюджетов. В целом по исследуемой группе субъектов РФ поправки в региональные бюджеты с ноября 2008 г. по апрель 2009 г. были внесены в 16 регионах, причем в 6 субъектах РФ поправки вносились дважды. Причем 33% субъектов РФ приняли бюджеты только на 2009 г., без планового периода. Последовавшие изменения Бюджетного кодекса в части приостановления действия нормы о формировании трехлетних бюджетов показали, что данные регионы в некотором роде выиграли.

В результате проведенных корректировок сложилась следующая ситуация (рис. 1).

Доходы в целом по исследуемой группе сократились на 9,15%. Расходы же, в результате внесенных поправок, регионы смогли сократить лишь на 4,75%, что естественно повлекло соответствующий рост дефицита бюджета, который вырос на 36% по сравнению с первоначальным планом на 2009 г. В качестве источника финансирования дефицита главная роль в региональных бюджетах отводится заимствованиям, с соответствующим нарастанием государственного долга.

Применительно к отдельным субъектам изменения параметров бюджета после внесения поправок не носили однонаправленного характера. Наиболее значимые изменения среди субъектов исследуемой группы произошли в Тюменской области, доходы которой сократились со 110 254 млн. руб. до 55 069 млн. руб. Соответствен-



и неналоговых доходов региональных бюджетов, за исключением первоочередных расходов.

Перечень данных первоочередных расходов в разных субъектах имеет отличия, но по большинству регионов он включает: оплату труда и начисления на оплату труда; уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы РФ; оплату коммунальных услуг, в том числе по договорам аренды имущества; оплату услуг связи; приобретение продуктов питания; закупку медикаментов и расходных материалов медицинского назначения; предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан; обязательное медицинское страхование неработающего населения; обязательное государственное страхование жизни и здоровья; предоставление межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (за исключением субсидий на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности, а также субсидий на капитальный ремонт и материально-техническое оснащение объектов, находящихся в муниципальной собственности); обслуживание государственного внутреннего долга; исполнение судебных актов.

Наибольшие ограничения приходится на капитальное строительство и другие инвестиционные расходы, а также на расходы, связанные с проведением капитального ремонта.

Второй важнейшей антикризисной мерой в большинстве субъектов является инвентаризация и оптимизация бюджетного сектора. Реализацию этой меры планируется осуществить в I полугодии, чтобы по итогам исполнения бюджетов за II квартал внести соответствующие параметры.

Как уже отмечалось выше, другой задачей настоящего исследования явилось изучение изменений в финансовой поддержке, предоставляемой субъектами РФ муниципальным образованиям. 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, центральной из которых 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% (рис. 3).

Более детальное рассмотрение структуры инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности позволило выявить, что наблюдаемое снижение обусловлено не только уменьшением объемов дотаций, но и заменой части дотаций увеличением налоговых доходов муниципалитетов за счет повышения норматива отчисления от налога на доходы физических лиц. Причем в трети субъектов исследуемой группы фонды финансовой поддержки на 70–80% образованы именно за счет дополнительных перечислений в местные бюджеты подоходного налога. В условиях кризиса расширение такого инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности повышает риски муниципалитетов нарастить задолженность, поскольку вместо гарантированной суммы из регионального бюджета нужно еще получить доходы, напрямую связанные с заработной платой. В этих условиях возрастает вероятность невыполнения доходов местного бюджета при сокращении рабочих мест и (или) переходе значительного числа предприятий на сокращенную рабочую неделю.

Снизить данные риски призвана поправка в ст. 137 бюджетного кодекса РФ, согласно которой замена дотации на доходы за счет дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц осуществляется по согласованию с представительным органом местного самоуправления. Однако данная поправка принята Федеральным законом от 30.12.2008 г. № 310-ФЗ, вступила в силу с 2009 г. и будет реализовываться только в следующем финансовом году.

Сама бюджетная обеспеченность в сложившейся ситуации является в определенной мере условным показателем, по которому устанавливается сумма дотации, которая в большинстве субъектов уже перестает быть основным финансовым инструментом в межбюджетных отношениях. Региональные органы государственной власти все более активно используют в этом плане предоставление субсидий, о чем свидетельствует рост субсидий, выделяемых муни-

ципалитетам из фондов софинансирования социальных расходов в 2009 г., в 2,12 раза по сравнению с 2008 г. (рис. 3).

Такое положение дел, видимо, свидетельствует о продолжении политики концентрации финансовых ресурсов в бюджетах субъектов РФ с последующим перераспределением на приоритетные, с позиции органов государственной власти субъектов РФ, направления в муниципальных образованиях.

Однако на федеральном уровне такой подход не считается обоснованным. В бюджетном послании Президента Российской Федерации в 2010–2011 гг. рост числа субсидий, не связанных с финансированием приоритетных национальных проектов, признан неоправданным, приводящим к ограничению самостоятельности и ответственности [1].

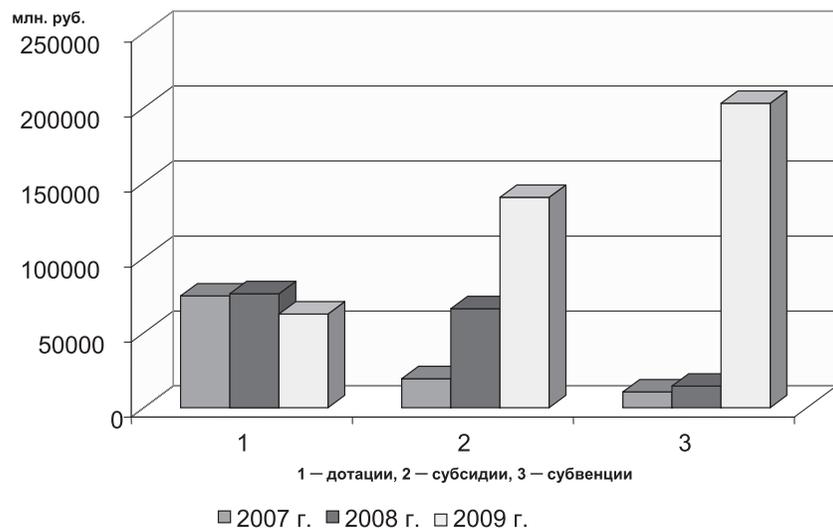


Рис. 3. Динамика безвозмездных перечислений из бюджетов субъектов Российской Федерации муниципальным бюджетам

Выявленные тенденции к изменениям объемов финансовой помощи муниципальным образованиям, видимо, имеют системный характер, поскольку Правительство Российской Федерации в Программе антикризисных мер сочло необходимым определить, что

реализация антикризисных мер в субъектах Российской Федерации в качестве одной из основных целей должна содержать «отказ от пополнения доходной базы субъектов Российской Федерации за счет снижения доходной базы местных бюджетов» [2].

Что касается объемов государственных полномочий, передаваемых с регионального на местный уровень, то здесь наблюдается стабильный, более чем трехкратный рост – с 6205 млрд. руб. в 2007 г. до 202,9 млрд. руб. в 2009 г. Такое значительное увеличение администрирования государственных расходов муниципальными финансовыми и отраслевыми подразделениями органов местного самоуправления при сохранении неизменной их штатной численности порождает значительную перегрузку работников муниципальной финансовой системы и вступает в определенные противоречия с логикой бюджетного федерализма, согласно которой разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы должно было сопровождаться не только определением уровня нормативного регулирования и уровня финансирования, но и уровня реализации [3]. Видимо, возникает необходимость введения в бюджетное законодательство соответствующих норм, устанавливающих финансирование не только делегированных полномочий, но и расходов, связанных с их практической реализацией на местном уровне.

Необходимо также отметить еще одну особенность формирования доходов муниципальных образований в 2009 г. Речь идет о том, что внесенные в Налоговый кодекс изменения в части единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД) привели к сокращению числа плательщиков данного налога в муниципальные бюджеты. Это произошло за счет крупных организаций, которые наряду с общей системой налогообложения были в 2008 г. также и плательщиками ЕНВД, прежде всего за счет деятельности в сфере торговли и общественного питания. Выпадающие доходы муниципалитетов из-за данного изменения налогового законодательства, по экспертным оценкам, могут составить по городским округам (а именно у них потери наиболее значительные) 10–15% по данному налогу или порядка 1,5–2% собственных налоговых и неналоговых доходов.

Такое сокращение налоговой базы местного самоуправления, особенно в условиях кризиса, можно отнести к числу существенных. И несмотря на то, что субъекты РФ учитывали данные потери муниципальных бюджетов при формировании объемов финансовой помощи местным бюджетам на 2009 г., проблема является более сложной и заключается в том, что решения, принимаемые на федеральном уровне, не содержат механизмов компенсаций потерь налоговой базы на местном уровне. Сокращение же собственных доходов местных бюджетов еще более отдаляет период достижения финансовой самостоятельности местных бюджетов, очередные шаги в направлении которой, согласно информации Президента Конгресса муниципальных образований С. Киричука, Министерство финансов предполагает рассмотреть в 2010 г. [8].

Приведенные данные свидетельствуют, что система централизованного управления муниципальными финансами через фонды софинансирования в 2009 г. получила дальнейшее развитие. Эта система не способствует обеспечению самостоятельности муниципальной финансовой системы и должна действовать только в кризисный период. В дальнейшем межбюджетные отношения внутри субъектов Российской Федерации должны обеспечивать создание у муниципалитетов экономических стимулов в наращивании доходной базы и оптимизации бюджетных расходов. При этом сокращение расходов местного бюджета, достигнутое в результате повышения их эффективности, не должно влиять на объемы финансовой помощи из регионального бюджета.

### Список литературы

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 гг. // <http://www.kremlin.ru>
2. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г. // <http://www.government.ru/content/governmentactivity/antikrzs/meriprf/>

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» // Российская газета 2001. 21 августа

4. Бухарова О. Живут не по средствам // Российская газета. 2009. № 702 (18).

5. Дюбин В. В. Особенности межбюджетных отношений в субъектах РФ в 2008 г. // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов. Петрозаводск, 2008. С. 100–113.

6. Васильев В. В. Финансовые дотации: выравнивание или стимулирование? // Финансы. 2009. № 4.

7. Киричук С. Муниципальный мир накануне перемен // Российская Федерация сегодня. 2008. № 24. С. 23–24.

8. Пронина Л. И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов // Финансы. 2009. № 5. С. 26–29.

9. Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения в условиях финансового кризиса // Финансы. 2009. № 5. С. 10–12.

## ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ БОР ДЛЯ ОЦЕНКИ ПОТРЕБНОСТИ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТАХ

**Д. Ю. Завьялов**

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

Оценка эффективности предоставления межбюджетных трансфертов является одним из весьма актуальных и перспективных направлений реформирования публичных финансов. Однако особенность межбюджетного трансферта как формы бюджетных расходов налагает отпечаток на методологические и методические основы

определения результативности и расчета эффективности предоставления межбюджетных трансфертов.

В рамках данной статьи нами будут рассмотрены указанные вопросы в аспекте субрегионального межбюджетного регулирования, т. е. оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов, внедрения элементов БОР (бюджетирования, ориентированного на результат) при анализе эффективности предоставления межбюджетных трансфертов из регионального бюджета бюджетам муниципальных образований.

Основой методологии расчета является характеристика взаимодействия государства и муниципальных образований. Природа организации местного самоуправления определяет характер взаимодействия муниципалитетов с государством, субъектами государства – регионами.

В современной науке сформировалось несколько концепций института местного самоуправления, по-разному трактующих сущность данного института: теория свободной общины, хозяйственная теория, государственная теория.

Соответственно, в зависимости от выбранной концепции и зависит характер построения межбюджетных отношений государства с муниципалитетами, характер межбюджетного регулирования. Рассмотрим более подробно существующие концепции местного самоуправления.

В рамках теории свободной общины муниципалитет – партнер государства, имеющий равные с государством права на собственные доходы, широкие налоговые полномочия, право самостоятельно определять способы решения собственных вопросов местного значения, государство не создает, а признает муниципалитет, муниципалитет первичен по отношению к государству.

Характеристики построения межбюджетных отношений с муниципальными образованиями таковы:

- низкий уровень дотационной зависимости муниципальных образований от бюджетов государственных публично-правовых образований;
- четко определены правила передачи органам местного само-

управления государственных полномочий, возможность передачи муниципальными образованиями своих полномочий органам государственной власти отсутствует или ограничена до минимума;

- предоставление финансовой помощи является обязанностью государства, порядок определения объема которой и ее распределения детально регламентирован законодательными актами;
- предоставление минимальной финансовой помощи есть обязанность государства, предоставление целевой финансовой помощи на решение вопросов местного значения минимизируется в пользу нецелевой финансовой помощи.

В рамках данной методологии межбюджетное регулирование основано на паритетности отношений государства и муниципалитета, баланса интересов.

В рамках хозяйственной теории общинные и публичные (общенациональные) дела противопоставлены, государство и муниципальные образования – два непересекающихся круга, сферы административно-силового регулирования разграничены на муниципальную и государственную юрисдикцию.

В этом случае построение системы межбюджетного регулирования с местными бюджетами предполагает:

- закрепление за муниципальными образованиями широких прав в сфере установления и сбора местных налогов;
- ограничение налоговых полномочий органов местного самоуправления в отношении налогов и сборов, установленных государством;
- минимизация межбюджетных трансфертов;
- широкие полномочия в экономической сфере.

В рамках данной методологии межбюджетное регулирование основано на конкурентных отношениях государства и муниципалитета.

В рамках государственной теории:

- государство первично по отношению к муниципалитетам, муниципальные образования являются продолжением формы государственного управления;

- государство признает необходимость передачи дел на места, и, по существу, деятельность местного самоуправления и государства остается однородной.

В этом случае формирование межбюджетных отношений с муниципалитетами будет основано на следующих принципах:

- высокая степень зависимости муниципалитетов от предоставляемой финансовой помощи, наличие ограничительных запретов;
- минимизация собственных налоговых полномочий муниципалитетов;
- наличие «закрытого» перечня вопросов местного значения;
- преобладание целевых форм межбюджетного регулирования.

В рамках данной методологии межбюджетное регулирование основано на патерналистских отношениях государства и муниципалитетов.

Анализ норм, регулирующих отношения государства и муниципалитетов, позволяет говорить о развитии в РФ отношений государства и муниципалитетов по модели государственной теории, порождающих патерналистские основы построения межбюджетного регулирования, такие как:

- со стороны государства право требовать от муниципалитетов исполнения собственных полномочий, установленных государством образом и на должном уровне, и обязанность – предоставлять местным бюджетам необходимые для этого ресурсы, т. е. финансовую помощь, отчисления от доходов;

- со стороны муниципалитетов – право запрашивать и получать необходимые ресурсы для решения как вопросов местного значения, так и делегированных им отдельными законами государственных полномочий, и обязанность надлежащим образом исполнять полномочия и отчитываться за их исполнение.

Таким образом, методологическая основа оценки предоставления эффективности межбюджетных трансфертов состоит в описании и анализе изменений бюджетной политики муниципалитетов в результате изменения предоставления им межбюджетных трансфертов.

При этом требует решения дилемма – как определить, насколько обоснованы требования в ресурсах и достаточно ли предоставляемых средств для исполнения расходных полномочий. Возникновение данного вопроса обусловлено тем, что лишь в немногих случаях закон предписывает способы решения вопросов местного значения, исполнения государственных полномочий. В большинстве случаев содержится лишь перечень вопросов.

Традиционно цель предоставления межбюджетных трансфертов рассматривалась как обеспечение устойчивости, сбалансированности бюджета получателя межбюджетного трансферта. Необходимость ограничить запросы получателей в получении межбюджетных трансфертов привела к формированию плательщиком дополнительных целей – стимулирование получателя к мобилизации собственных доходов и повышение эффективности использования бюджетных средств.

Стремясь воздействовать на бюджетную политику получателя, плательщик межбюджетного трансферта вынужден разрабатывать и внедрять технологии расчета межбюджетного трансферта, не найдя ответа, на наш взгляд, на основной вопрос – что есть мерило достаточности или недостаточности сумм межбюджетного регулирования.

Попытки рассчитать необходимую сумму привели к идее минимального социального стандарта, минимальных расходных обязательств, индексации прежних сумм и т. д.

Однако ни один из перечисленных подходов не может быть признан достаточно приемлемым только по одной причине – действующее законодательство, как правило, содержит перечни полномочий, расходных обязательств или вопросов местного значения, но очень редко определяет способы их исполнения, что, соответственно, влияет на потребность в ресурсах. Кроме того, «стартовые» возможности публично-правовых образований неодинаковы, что также обуславливает различия в потребности ресурсов. Отметим, что если технологии выравнивания еще как-то позволяют распределять межбюджетный трансферт исходя из объективных различий в стоимос-

ти бюджетных услуг, состояния налогового потенциала, то ответа на вопрос, а какую же сумму распределять, – не дают.

Исключением является предоставление межбюджетного трансферта для выплат мер социальной поддержки физическим лицам, когда мера поддержки определена нормативным правовым актом в фиксированной сумме.

Критерием, мерилom обоснованности заявок в получении ресурсов или в отказе их предоставления является изменение качества управления муниципальными финансами, измеряемого как в стоимостных показателях (снижение себестоимости бюджетной услуги), так и в качественных показателях (изменение состояния удовлетворенности жителей получаемой бюджетной услуги), – социальный эффект.

В данном случае можно говорить о таком показателе, как эластичность бюджетной политики получателя в зависимости от изменения объема предоставляемого межбюджетного трансферта.

Выделение дополнительных финансовых ресурсов муниципальным образованиям должно осуществляться в том случае, если это приводит к достижению большего социального эффекта.

Под социальным эффектом следует понимать удовлетворенность потребителя:

- деятельностью органов местного самоуправления в целом, в сфере, отрасли и т. д.;

- качеством бюджетных (муниципальных) услуг.

Показатели социального эффекта предоставления межбюджетного трансферта варьируют в зависимости от формы и вида межбюджетного трансферта.

Несмотря на многообразие существующих межбюджетных трансфертов, можно сформулировать характерные для каждой формы межбюджетного трансферта цели и задачи.

Для дотаций социальный эффект – повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, качеством предоставляемых муниципальных услуг.

Результатом предоставления дотаций является следующее:

- предоставление органам местного самоуправления возможности оказывать жителям бюджетные услуги (в большем объеме или более высокого качества), приоритетность которых в соответствующем публично-правовом образовании наиболее высока или наименее удовлетворена;

- стимулирование органов местного самоуправления к принятию решений, направленных на мобилизацию собственного доходного потенциала территории и экономное использование бюджетных средств.

Для субсидий социальный эффект – повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления по решению субсидируемых вопросов местного значения, качеством предоставляемых субсидируемых муниципальных услуг.

Результат предоставления субсидий выражается в наступлении следующих последствий:

- побудить органы местного самоуправления предоставлять в большем объеме или более высокого качества бюджетные услуги, субсидируемые из бюджета вышестоящего уровня (положительным является увеличение количества предоставляемых субсидируемых услуг);

- повышение уровня удовлетворения населения в субсидируемых бюджетных услугах;

- повышение эффективности предоставления субсидируемой бюджетной услуги.

Для субвенций социальный эффект – повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления по исполнению делегированных им полномочий, качеством предоставляемых делегированных бюджетных услуг.

Результатом предоставления субвенций является наступление следующих последствий:

- повышение эффективности предоставления делегированной бюджетной услуги;

– повышение уровня удовлетворения потребителей в делегированной бюджетной услуге.

Методология оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов обуславливается характеристиками межбюджетного трансферта как формы расходования бюджетных средств.

К характеристикам межбюджетного трансферта можно отнести следующие его свойства:

– предоставление межбюджетных трансфертов не является конечной тратой денежных средств бюджета, т. е. не приводит к уменьшению объема централизованных финансов, что происходит в результате финансирования по иным формам расходования бюджетных средств;

– предоставление межбюджетных трансфертов регулируется публично-правовыми нормами, в то время как осуществление иных форм расходов бюджета – нормами гражданского законодательства;

– особенность правового статуса участников – публично-правовые образования, от имени которых выступает неопределенный субъект управления – органы государственной власти и местного самоуправления.

Соответственно, перечисленные характеристики налагают следующие особенности, учитывать которые необходимо при оценке эффективности предоставления межбюджетных трансфертов.

1. Поскольку предоставление межбюджетного трансферта не является конечной тратой, следовательно, показателем результата является не только предоставление конечной бюджетной услуги, но и поведение органов управления получателя межбюджетного трансферта, т. е. изменение бюджетной политики. В связи с этим изменение состояние результата может произойти как следствие иных причин, помимо изменения показателя затрат.

2. Поскольку предоставление межбюджетных трансфертов регулируется публично-правовыми нормами, а не нормами гражданского законодательства, то предоставление межбюджетных трансфертов происходит по правилам, изменение которых ограничено

участниками межбюджетных отношений, в связи с чем оценка эффективности предоставления межбюджетного трансферта должна осуществляться в диапазоне ограничений, установленных для каждого из видов межбюджетных трансфертов.

3. Поскольку от имени бюджета выступают органы управления публично-правового образования в целом, то персонифицировать субъект управления не представляется возможным. Так, органы управления классифицированы на исполнительную, нормотворческую ветви и отдельно – контрольно-счетный орган. Исполнительно-распорядительная ветвь, в свою очередь, включает исполнительно-распорядительные органы, в связи с чем персонифицировать субъект, т. е. определить конкретный орган управления, деятельность которого может рассматриваться как результат, также не представляется возможным.

В результате можно сформулировать следующие методологические условия оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов:

1. Несмотря на особенности, эффективность рассматривается с классической позиции как соотношение результата к затратам.

2. Показатель затрат определяется как величина межбюджетного трансферта.

3. Показатель результата – общие явления, описывающие бюджетную среду:

- степень удовлетворенности населения;
- качество бюджетной услуги;
- изменение стоимости бюджетной услуги;
- изменение собственных доходов получателя межбюджетного трансферта и т. д.

4. Показатель результата корректируется в зависимости от доли межбюджетных трансфертов, в общей сумме расходов, произведенных публично-правовым образованием (получателем межбюджетного трансферта), повлиявших на изменение результата.

5. Показатели как затрат, так и результата могут быть сопоставлены как в статике – по показателям одного отчетного года, так и в

динамике – по показателям отчетного года к году, предшествующего отчетному году.

Реализация перечисленных методологических условий возможна в рамках индексного подхода оценки эффективности бюджетных расходов.

Рассмотрим более подробно методы данного подхода.

1. Оценку показателей в динамике обеспечивает «Метод оценки изменения показателей», который предполагает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из соотношения изменения показателей результата к изменению расходов на предоставление межбюджетных трансфертов:

$$\text{Эф} = \frac{\frac{P_{t-1} - P_{t-2}}{P_{t-2}}}{\frac{R_{t-1} - R_{t-2}}{R_{t-2}}}$$

где  $P_{t-1}$  – показатель результата в отчетном финансовом году;

$P_{t-2}$  – показатель результата в году, предшествующем отчетному финансовому году;

$R_{t-1}$  – сумма межбюджетного трансферта, предоставленная в отчетном финансовом году;

$R_{t-2}$  – сумма межбюджетного трансферта, предоставленная в году, предшествующем отчетному финансовому году.

2. Оценку в статике дает «Метод соотношения условных эффективностей», который состоит в соотношении условной эффективности предоставления межбюджетного трансферта в сравнении с условной эталонной эффективностью предоставления межбюджетного трансферта.

$$\text{Эф} = \frac{\text{Усл}_{-}\text{Эф}_i}{\text{Усл}_{-}\text{Эф}_{\text{эталон}}}$$

В данном случае предполагается описание фактического состояния бюджетной среды, соотнесенного к желаемому состоянию бюджетной среды.

$\text{Усл}_{-}\text{Эф}_i$  – условная эффективность предоставления  $i$ -го межбюджетного трансферта (как для отдельно взятого получателя, так и для всех территорий);

$\text{Усл}_{-}\text{Эф}_{\text{эталон}}$  – условная эффективность, описываемая желаемое состояние бюджетной среды предоставления межбюджетного трансферта (как для отдельно взятого получателя, так и для всех территорий).

Условная эффективность может быть описана следующей матрицей:

$$\text{Усл}_{-}\text{Эф} = \frac{\begin{bmatrix} r_1 \times a_1 \\ r_2 \times a_2 \\ \dots \\ r_n \times a_n \end{bmatrix}}{R}$$

где  $r_1, r_2 \dots r_n$  – показатели результата;

$a_1, a_2 \dots a_n$  – коэффициенты значимости показателя результата (в сумме равны 100%), определяются по результатам социологических исследований;

$R$  – сумма межбюджетного трансферта, предоставленная получателю в отчетном финансовом году.

В результате методология оценки предполагает последовательное сочетание двух методов.

Этапы применения методологии оценки эффективности могут быть представлены следующим образом:

1. Определение желаемого эталона эффективности предоставления межбюджетного трансферта.
2. Определение фактического состояния бюджетной среды.
3. Оценка условной эффективности предоставления межбюджетного трансферта в целом по всем получателям.
4. Оценка условной эффективности предоставления межбюджетного трансферта по каждому получателю.
5. Группировка получателей межбюджетного трансферта по уровню эффективности.
6. Применение динамического метода оценки эффективности предоставления межбюджетного трансферта – метода оценки изменения показателей.
7. Уточнение эталона условной эффективности предоставления межбюджетного трансферта.

Данный этап необходим в том случае, если применение статического и динамического методов дает противоположные результаты.

Таким образом, несмотря на специфику межбюджетного трансферта как вида бюджетных расходов, оценка потребности в данном виде бюджетного расхода может быть оценена именно в рамках бюджетирования, ориентированного на результат.

## **ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СУБСИДИРОВАНИЕ НАЗЕМНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

**Л. В. Ивановский, М. Н. Безлепкин**

*г. Санкт-Петербург*

*ООО «АУДИТОРСКО-ЭКСПЕРТНАЯ КОМПАНИЯ*

*“БАЛТ-АУДИТ-ЭКСПЕРТ”»*

*E-mail: lvi@bae.ru*

Основным направлением социально-экономического развития Санкт-Петербурга на ближайшие годы и среднесрочную перспективу является повышение качества жизни населения. В этих условиях генеральной целью развития системы пассажирского транспорта города должно быть повышение качества обслуживания населения пассажирскими перевозками, доведение его до уровня, достигнутого в крупных европейских городах. Уровень качества обслуживания населения регламентируется в Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. и уточнен в реализуемой в настоящий момент Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008–2011 гг.

Программа устанавливает стандарты проживания в Санкт-Петербурге по всем социальным отраслям, в том числе и по транспорту. Для их исполнения в городе предпринимается целый ряд мер, в числе которых разработка реестра транспортных услуг, формирование государственного задания на их оказание, организация конкурсных процедур для отбора лучших компаний для осуществления пассажирских перевозок наземным городским транспортом; обеспечение компаниям – участницам рынка социальных перевозок возмещения их затрат на выполнение социально ориентированной государственной функции, разработка нормативных основ обеспечения финансового планирования для оказания транспортных услуг и др. Взаимосвязь программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга, реестра транспортных услуг и других норматив-

но-правовых документов, используемых при финансовом планировании в сфере наземного пассажирского транспорта, проиллюстрирована на рис. 1.

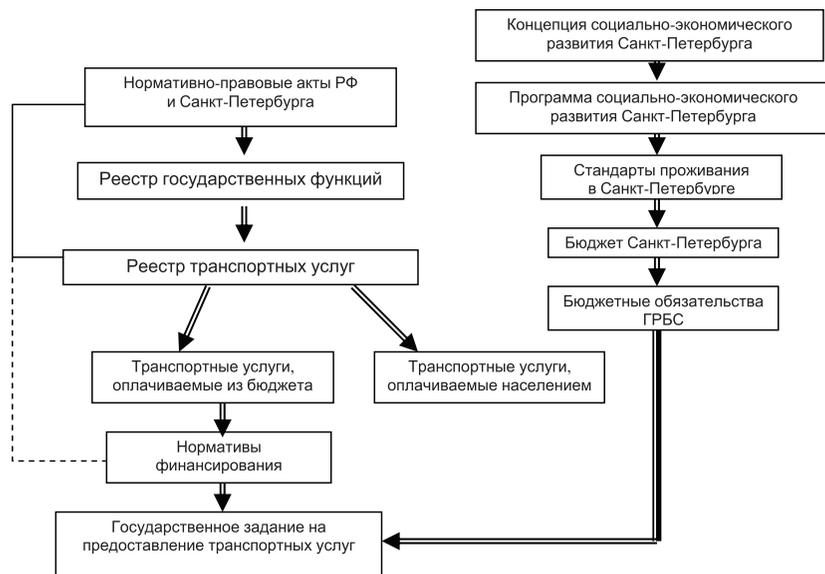


Рис. 1. Взаимосвязь нормативно-правовых документов социально-экономического и бюджетного планирования.

Процессы развития, предусмотренные программой, планируются и реализуются в рамках крупной иерархической социально-экономической системы наземного городского общественного транспорта, функционирующей на рыночных принципах. Ее системообразующими элементами являются система управления и городская маршрутная сеть.

Городской заказ на пассажирские перевозки формируется на основе программы государственных гарантий, а условия его исполнения определяются требованиями заказчика, отраженными в конкурсной документации, и результатами конкурса между предприятиями-перевозчиками. Наряду с государственными транспортными предприятиями городской заказ по пассажирским перевозкам вы-

полняют частные компании, успешно прошедшие конкурсные процедуры и удовлетворившие их требованиям.

Причем доля частных компаний в общем объеме пассажирских перевозок год от года растет. По итогам городских конкурсных процедур заключаются государственные контракты с перевозчиками на срок 5 лет. В этот период город не вправе изменять требования к объему и качеству перевозок. Предприятия-перевозчики самостоятельны в решении вопросов повышения качества перевозок в интересах укрепления конкурентных позиций. Объектом конкуренции в период межконкурсного цикла являются пассажиры. В период подготовки к очередному конкурсу правительство города вправе объявить новые требования к объему и качеству перевозок. Предприятия должны привести подвижной состав и технологии предоставления транспортных услуг в соответствии с объявленными требованиями для повышения конкурентоспособности. При проведении конкурсов объектом конкуренции между перевозчиками является право работы на маршрутах лота, выставляемого на конкурс.

Система управления наземного городского общественного транспорта охватывает три уровня иерархии: правительство города, организатор перевозок, компании-перевозчики. Используется широкий спектр форм управляющих воздействий (от законов Санкт-Петербурга до команд водителям транспортных средств) и способов их доведения до объектов управления (от средств массовой информации до радиотелефонной связи). Одним из наиболее действенных факторов воздействия города на рынок социальных перевозок является подход к управлению механизмом планирования бюджетных расходов на финансирование перевозок в Санкт-Петербурге и пригородах с помощью нормативов затрат на оказание транспортной услуги по перевозке пассажиров по социальным маршрутам.

Основной целью города в области общественного транспорта является достижение упомянутых выше стандартов проживания в городе. Достижение новых уровней качества жизни в данной сфере возможно в случае решения следующих задач:

- предоставление социально необходимого объема транспортных услуг в соответствии с городским заказом;
- снижение негативного воздействия на окружающую среду;
- поддержание регулируемых тарифов на социально приемлемом уровне;
- улучшение транспортной доступности мест проживания, работы, отдыха, объектов социальной сферы и т. д.;
- повышение комфортности и безопасности поездок.

Такие цели и задачи отвечают интересам населения, пользующегося услугами пассажирского транспорта, в том числе и автовладельцев, которые могут стать пользователями общественного транспорта при условии предоставления им транспортных услуг высокого качества (близкого к условиям поездки в индивидуальном автомобиле) или лучшего, особенно в части сокращения времени поездки и улучшения транспортной доступности.

Для компаний-перевозчиков решение перечисленных задач для достижения целей, не связанных с получением прибыли или укреплением позиций на рынке, не является привлекательным.

В свою очередь, для городской администрации наличие таких социально ориентированных целей и задач по их достижению, тем более в столь капиталоемкой сфере, как транспорт, рождает проблему увеличения бюджетных расходов. Особую актуальность задача экономии приобретает в период экономического кризиса, ведь в условиях вынужденного секвестра бюджетов всех уровней администрация города заинтересована в снижении субсидий перевозчикам на восполнение затрат по перевозкам на социальных маршрутах, однако вынуждена учитывать необходимость поддержания определенного гарантированного уровня оказания транспортных услуг населению. Сокращение объема пассажирских перевозок может привести к стагнации и последующей деградации транспортной инфраструктуры частных и государственных перевозчиков. В посткризисный период ее придется восстанавливать или создавать заново, что приведет к неоправданному росту затрат бюджетных средств. Целесообразнее за счет средств бюджета поддержать функционирование хотя бы части

излишних объемов инфраструктуры в интересах будущего увеличения объема транспортной работы. Необходимо также предусмотреть содержание «горячего» резерва транспортных средств для ликвидации последствий аварийных ситуаций и выполнения городских заданий по перевозкам (перевозки детей до лагерей отдыха, во время общегородских мероприятий и др.).

Сложившаяся на данный момент в городе практика планирования бюджетных расходов не создала оптимальных инструментов для осуществления регулирования сферы наземного общественного транспорта. Субсидии, рассчитанные в соответствии с действующими подходами, не восполняют затраты перевозчиков на социальных маршрутах, не предусматривают получение прибыли и по умолчанию предполагают наличие перекрестного финансирования между убыточными социальными и прибыльными коммерческими маршрутами, что чревато ростом «непрозрачности» данного сектора городского хозяйства. При этом часть затрат перевозчика, не компенсированная бюджетом, перекладывается на плечи граждан, пользующихся коммерческими маршрутами, что в ряде случаев не имеет альтернативы. Такая ситуация ведет к конфликту сторон в данной сфере.

Смягчение существующих противоречий между администрацией города и компаниями-перевозчиками может быть достигнуто путем установления «прозрачных» правил и нормативов планирования бюджетных расходов.

Таким образом, становится актуальной проблема создания новых эффективных механизмов планирования бюджетных расходов Санкт-Петербурга, которые бы помогли установить баланс интересов между заказчиком перевозок, получателями транспортных услуг и компаниями-перевозчиками.

Новый подход к оценке расходов бюджета по социальным перевозкам должен основываться на следующих постулатах:

1. Государственные услуги в сфере общественного транспорта должны быть подкреплены стандартами проживания и стандартами предоставления транспортных услуг.

2. Для всех государственных услуг должны быть разработаны нормативы бюджетной обеспеченности. С их использованием должны рассчитываться объемы бюджетных расходов на выполнение государственного задания.

3. Полные затраты на перевозку пассажиров по социальному маршруту должны наряду с эксплуатационными затратами учитывать и прибыль, направляемую на развитие перевозок (закупка нового, более совершенного подвижного состава, развитие объектов инфраструктуры и т. д.). Иными словами, тариф на пассажирские перевозки должен иметь инвестиционную составляющую. Полные затраты подлежат нормированию.

4. Выручка на маршруте не может нормироваться, так как, во-первых, она является следствием случайных процессов и поэтому как случайная величина может только прогнозироваться, во-вторых, установление нормативов прибыли демотивирует перевозчика, подталкивает его не к увеличению сбора выручки, а к получению гарантированной субсидии.

5. Норматив планирования бюджетных расходов – это разность между нормативом полных затрат и прогнозным значением выручки на маршруте. Прогнозное значение выручки получается на основе статистической обработки данных о фактической выручке в предшествующий период.

Соотношение затрат и выручки, определяющее норматив бюджетной субсидии перевозчикам (в соответствии с принципом полных затрат), отражено на рис. 2.

Руководствуясь названным подходом, авторы разработали методику планирования расходов бюджета Санкт-Петербурга на возмещение части расходов, связанных с перевозкой пассажиров по социальным маршрутам, а также основанные на ней методики по содержанию оперативного «горячего» резерва транспортных средств для выполнения перевозок по городским заданиям и резерва транспортной инфраструктуры.

В основе первой методики лежит принцип установления баланса между затратами перевозчика, связанными с перевозкой пасса-

жиров по социальным маршрутам, с одной стороны, и возмещением затрат за счет выручки перевозчика и субсидии из бюджета Санкт-Петербурга – с другой.

<b>Полные затраты на перевозки по маршрутам лота</b>	
Расчетные затраты перевозчика на оказание транспортной услуги	Нормативные затраты на повышение качества перевозок (на закупку новых транспортных средств) – прибыль перевозчика
Прогнозное значение размера выручки на маршруте	Нормативное значение бюджетной субсидии на маршрут
<b>Источники покрытия затрат</b>	

*Рис. 2. Соотношения затрат и выручки, определяющее норматив бюджетной субсидии на возмещение расходов перевозчиков*

В методике выделены 3 блока затрат перевозчика:

1. 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.

2. 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.

3. Затраты на управление, транспортную 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, страхование). Данные затраты пропорциональны количеству ТС, необходимых для выполнения условий государственного контракта по осуществлению перевозок.

В наглядном виде структура норматива затрат перевозчиков по перевозкам на социальных маршрутах представлена на рис. 3.

В основе расчета плановой выручки лежит 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 на 100 км пробега, устанавливаемая по результатам статистической обработки отчетных данных перевозчиков. Применительно к рассматриваемой методике статистическими методами было выделено 10 групп по выручке на маршрутах Санкт-Петербурга по различным видам транспорта (автобусный, троллейбусный и трамвайный), в соответствии с которыми определены прогнозные значения выручки на 100 км пробега по маршрутам, вошедшим в каждую из групп.



Рис. 3. Структура норматива затрат на оказание транспортной услуги по перевозке пассажиров по социальному маршруту

Основными источниками исходных данных для пользователей методики являются паспорта маршрутов (их реестр ведет Комитет по транспорту Санкт-Петербурга), данные регионального подразделения

Федеральной службы государственной статистики, нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, регулирующие тарифы и технические нормы в сфере наземного городского транспорта.

Единицами нормирования в методике являются:

- затраты на материальные ресурсы, необходимые для перемещения транспортного средства определенного типа на 100 км;
- почасовая ставка персонала (водители, кондукторы);
- затраты на управление, инфраструктуру и амортизацию ТС в расчете на одно транспортное средство определенного типа в год;
- нормативная плановая выручка от разовых билетов на 100 км пробега;
- норматив распределения централизованной выручки по видам маршрутов (автобусный, трамвайный, троллейбусный);
- 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.

Валидность используемых пользователем методики данных и правильность порядка проведения расчетов дает в итоге размер субсидии перевозчика (нормативного возмещения затрат) на маршруте (группе маршрутов, всей маршрутной сети города), который определяется как разность нормативной экономически обоснован-

ной 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. Правильность выбранного подхода к планированию бюджетных расходов на возмещение части расходов перевозчиков, связанных с перевозкой пассажиров по социальным маршрутам, подтверждена апробацией методики на базе данных по деятельности за 2008 г. ГУП «Пассажиравтотранс», крупнейшего автобусного перевозчика Санкт-Петербурга по социальным маршрутам. Результаты апробации показали, что методика имеет приемлемую точность – 2–5%, в сторону увеличения бюджетных расходов. Такая разница связана с более точным учетом структуры затрат компаний-перевозчиков. Сравнение полученных результатов апробации и данных по планируемой субсидии за 2008 г. производилось при условии нулевого значения коэффициента обновления подвижного состава на социальных маршрутах, поскольку в 2008 г. он не был предусмотрен. В последующие годы администрацией города планируется включение ненулевого значения данной величины в состав расчетов, что позволит профинансировать закупку нового подвижного состава, но одновременно приведет к росту бюджетных расходов города.

Аппарат описанной выше методики позволил создать следующие ее модификации для планирования расходов в смежных с социальными перевозками областях:

- Методика оценки коммерческих маршрутов, предназначена для расчета величин эксплуатационных расходов и плановой выручки перевозчиков, осуществляющих перевозки на коммерческих маршрутах. Расчет указанных величин производится по отдельным маршрутам, по группам маршрутов (лотам, выставляемым на конкурс) и по транспортной маршрутной сети города в целом. Выходными величинами являются величина эксплуатационных расходов

перевозчика на выполнение транспортной работы по перевозке пассажиров на отдельном коммерческом маршруте (группе маршрутов); величина плановой выручки перевозчика от реализации разовых билетов на коммерческом маршруте, группе маршрутов.

- Методика расчета субсидий по оперативному резерву наземного транспорта, выполняющего транспортную работу по городскому заданию. Позволяет производить расчет величины субсидии, выделяемой перевозчику, который выполняет городское задание по перевозкам транспортными средствами, находящимися в оперативном резерве. Величина субсидии складывается из субсидии за содержание транспортных средств, находящихся в режиме постоянной готовности для перевозок по городскому заданию, и субсидии за содержание транспортных средств, снимаемых с линий регулярных маршрутов для перевозок по городскому заданию. В методике рассчитываются величины недополученной выручки и нормативных эксплуатационных затрат, которые перевозчик несет при снятии автобусов с линии по городскому заданию.

- Методика расчета субсидий перевозчикам на содержание дополнительной транспортной инфраструктуры, использование которой запланировано на будущие периоды. Позволяет производить расчет субсидии на основе исходных данных об известном плановом приросте транспортной работы по маршрутной сети города в будущем, результатов расчета дополнительного количества ТС, обеспечивающих прирост транспортной работы, и потребного для этого количества транспортной инфраструктуры.

Таким образом, в Санкт-Петербурге разработан обладающий определенной научной новизной комплекс методик, отвечающий современным требованиям развития системы городского транспорта и бюджетного планирования. Предложенный комплекс позволяет осуществить регулирование процесса предоставления транспортных услуг при различных состояниях экономики города по понятным и единым для всех участников процесса правилам и в соответствии с реальными возможностями регионального бюджета.

## ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ (БОР) ДЛЯ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

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

*Уральская Академия*

*Государственной Службы (УрАГС), 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 БОР.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – это новый инструмент управления финансами. Свое развитие оно получило с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса<sup>1</sup>. 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 и реализуемыми ими целевыми программами. При этом необходимо учитывать достижение конкретных результатов.

Согласно Указу Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351, задачей демографической политики РФ на период до 2025 г. является повышение доступности и качества услуг дошкольного образования, в том числе на основе принятия стандартов оказы-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

ваемых услуг<sup>2</sup>. Речь в данном случае идет о целевых установках по наиболее актуальным для населения проблемам. Например, в муниципальных образованиях это – степень охвата детей соответствующих возрастов детскими дошкольными учреждениями, удовлетворенность получателей муниципальной услуги ее объемом и качеством и т. д.

Ниже предложены материалы разработки «Стандарта качества предоставления муниципальных услуг в области дошкольного образования по обеспечению детей в возрасте до семи лет комплексом услуг муниципального дошкольного образовательного учреждения».

Особый интерес в данном случае представляет система показателей эффективности, отражающая степень доступности, безопасности и удовлетворенности потребителя объемом и качеством предоставляемых услуг.

При проектировании системы оценки эффективности целесообразно ориентироваться на 3 принципа, соответствующих причинам появления искажающих эффектов, сформулированных Хансом де Брюйном<sup>3</sup> (табл. 1).

Таблица 1

Причины появления искажающих эффектов	Принципы проектирования системы оценки эффективности
Оценка эффективности несправедлива	Взаимодействие
Оценка эффективности некачественна	Разнообразие и избыточность
Оценка эффективности нединамична	Динамичность: оценка продукта, процесса

Социальную же эффективность необходимо оценивать как отношение достигнутого социально значимого результата к потраченным ресурсам в 3 аспектах:

– качество структуры (организация процесса работы, квалификация работников);

<sup>2</sup> Указ Президента РФ «Об утверждении концепции демографической политики РФ на период до 2025 г.» от 9.10. 2007 г. № 1351.

<sup>3</sup> Ханс де Брюйн. Управление по результатам в государственном секторе / Институт комплексных стратегических исследований. М., 2005. С. 86.

- качество процесса (соблюдение стандартов оказания услуги);
- качество конечного результата (экономическая и социальная эффективность).

По своей структуре стандарт должен включать следующие сведения:

- I. Общие требования:
    1. Разработчик стандарта.
    2. Область применения стандарта.
    3. Термины и определения.
    4. Нормативные правовые акты, регулирующие предоставление бюджетной услуги.
    5. Основные факторы качества, используемые в стандарте (как было сказано выше, основой в данном случае являются доступность, безопасность и удовлетворенность потребителя муниципальной услуги).
  - II. Требования к качеству оказания муниципальных услуг в разрезе услуг.
    1. Сведения об услуге:
      - 1.1. Полное наименование.
      - 1.2. Содержание услуги.
      - 1.3. Перечень получателей муниципальной услуги.
    2. Документы, регламентирующие деятельность исполнителя услуг.
    3. Условия размещения и режим работы исполнителя услуг.
    4. Техническое оснащение исполнителя услуг.
    5. Укомплектованность исполнителя услуг персоналом (квалификация).
    6. Требования к технологии оказания услуг.
    7. Информационное сопровождение деятельности исполнителя услуг.
    8. Контроль деятельности исполнителя услуг.
    9. Субъекты, ответственные за качество оказания услуги.
    10. Система индикаторов (характеристик) качества услуги.
- Раздел «Общие сведения» является стандартным и не представ-

ляет сложности для заполнения. Больше вопросов возникает при разработке положений второго раздела. Пункты 1–9 давно разработаны и являются формальными сведениями и нормативами, централизованно установленными Правительством РФ<sup>4</sup>.

Таким образом, наибольший интерес с точки зрения исследования представляет разработка системы индикаторов качества услуг.

Для начала представляется необходимым сформировать перечень услуг, предоставляемых муниципальным дошкольным образовательным учреждением. При внесении в данный перечень услуг следует учитывать два момента: насколько данная услуга полезна для государства и общества в целом и насколько она измерима. К муниципальным услугам в области дошкольного образования по данным принципам можно отнести:

- охрана жизни и здоровья детей;
- обеспечение познавательного, социального, художественного и физического развития детей;
- организация централизованного питания детей;
- организация медицинского обслуживания;
- оказание консультативной и методической помощи родителям по вопросам воспитания, обучения и развития детей.

Ниже представлены показатели качества муниципальной услуги (табл. 2).

Степень эффективности и результативности деятельности сотрудников МДОУ предполагается оценивать на основе сопоставления фактически достигнутых показателей со значениями индикаторов. Главный распорядитель в этих условиях призван осуществлять контроль как предварительно при принятии к выполнению соответствующих задач и программ, так и фактическое их текущее выполнение при принятии отчетности.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 19.09.1997 г. № 1204 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста» с последующими редакциями от 23.12.2002 г. № 919, от 18.08.2008 г. № 617, от 10.03.2009 г. № 216; Постановление Правительства РФ от 12.09.2008 г. № 666 «Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении».

Таблица 2

Показатели качества муниципальной услуги	Формула расчета	Значение индикатора	Позитивные тенденции
Охрана жизни и здоровья детей	Число травм в конкретном МДОУ за месяц / Среднее число травм в МДОУ города за месяц x 100	100%	Должно быть менее 100%
Обеспечение познавательного развития детей	Количество фактически проведенных занятий в месяц / Количество запланированных занятий в месяц x 100	80%	Должно быть больше или равно 80%
Обеспечение художественного развития детей	Использование показателя для познавательного развития детей. Специальный показатель:  Количество проведенных показательных выступлений и концертов с участием детей в МДОУ за полгода / Среднее число данных мероприятий в МДОУ города за полгода x 100	80%	Должно быть больше или равно 80%
Обеспечение физического развития детей	Использование показателя для познавательного развития детей. Специальный показатель:  Прирост норматива в среднем по группе МДОУ за полгода / Средний прирост норматива в МДОУ города за полгода x 100  Нормативы берутся по бегу, прыжкам в длину, гибкости и т. д.	100%	Должно быть больше или равно 100%
Организация медицинского обслуживания	Критерий – полнота перечня специалистов, работающих с детьми при медосмотре:  Количество специалистов, осматривающих детей / Минимально обязательное количество специалистов, законодательно установленное x 100	100%	Должно быть больше или равно 100%
	Критерий – степень охвата детей медицинскими услугами:  Количество детей, прошедших медосмотр в установленный срок (плюс 2 недели) / Количество детей, посещающих МДОУ x 100	100%	Должно быть равно 100%
Оказание консультативной и методической помощи родителям по вопросам воспитания, обучения и развития детей	Количество вопросов, связанных с консультативной и методической помощью родителям по вопросам воспитания, обучения и развития детей, вынесенных на повестку родительского собрания / Общее количество вопросов, вынесенных на повестку родительского собрания x 100	30%	Должно быть больше 30%
	Количество проводимых специальных занятий, посвященных оказанию консультативной и методической помощи родителям по вопросам воспитания, обучения и развития детей в МДОУ за полгода / Среднее количество подобных занятий в МДОУ города за полгода x 100	80%	Должно быть больше или равно 80%

Стандартизация (стандарты государственных услуг, административные регламенты) является важным, но не единственным условием обеспечения качества услуг. Не менее важным является нормирование затрат на оказание услуг.

Для оценки объемов бюджетных услуг используются:

- данные (фактические и прогнозные) о численности контингента потенциальных получателей услуг;
- результаты изучения общественного мнения потребителей;
- данные об объемах неудовлетворенных потребностей населения из отраслевых учетных регистров и других источников;
- другая информация.

Наиболее интересным для рассмотрения является изучение общественного мнения потребителей услуг МДОУ, которое может быть проведено на основании периодического опроса методом случайной бесповторной выборки. Анкета для подобного опроса должна базироваться на следующих принципах:

- максимальная объективность вопросов и ответов анкеты;
- небольшое количество вопросов (до 10);
- лаконичность и ясность формулировок;
- максимально большой охват оценки предоставляемых услуг;
- возрастная категория ребенка (младший возраст 3–4 года, средний возраст 4–5 лет, старший возраст 6–7 лет) определяет специфику предоставляемых услуг.

Можно выделить еще несколько особенностей, определяющих достоверность данных, получаемых в ходе опроса:

- периодичность проведения опроса;
- использование случайной бесповторной выборки;
- своевременное изменение формулировок вопросов;
- ориентация исследования на динамику оценки потребителем качества предоставляемых МДОУ услуг.

Более того, мониторинг результативности деятельности бюджетной организации будет иметь смысл только в случае использования полученной информации для принятия решений по улучшению их деятельности, например, можно предпринять:

- дополнение и уточнение перечня бюджетных услуг;
- создание системы мотивации персонала;
- определение приоритетных направлений улучшения услуг;
- анализ законодательных норм, устанавливающих требования к объемам и качеству предоставления бюджетных услуг.

По мнению авторов, при внедрении БОР может возникнуть ряд проблем, которые можно разделить на два основных уровня.

### **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 индикаторов 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 задействованы несколько подразделений организации, 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.

## ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ПОДГОТОВКЕ, ПРИНЯТИИ И ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТОВ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

**В. В. Козин**

*Петрозаводский государственный университет*

*E-mail: v.kozin@mail.ru*

Действующая редакция Бюджетного кодекса РФ (от 30.12.2008г. № 310-ФЗ) пока не дает легитимного юридического определения понятия «гражданский финансовый (бюджетный) контроль» и не включает граждан в число участников бюджетного процесса. Вместе с тем, согласно ст. 29 Конституции РФ, каждый гражданин России имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любыми законными способами и ему при этом гарантируется свобода мысли и слова.

Развивающая конституционные положения ст. 36 Бюджетного кодекса РФ, подписанного Президентом РФ 31.07.1998 г. № 145-ФЗ и вступившего в силу с 01.01.2000 г. (в настоящее время в ред. ФЗ от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ), концепция впервые в российской истории установила принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации – важнейший принцип международного бюджетного права, реализация которого в демократических странах создает ключевое условие участия граждан в бюджетном процессе и осуществлении гражданского финансового и бюджетного контроля. При этом граждане и общество имеют **право** на получение бюджетной информации, а государственные органы – участники бюджетного процесса **обязаны**, согласно ст. 2 Конституции РФ, признавать, соблюдать и защищать данное право человека и гражданина. Напомним, что принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы означает не только обязательное опубликование в СМИ утвержденных бюджетов, отчетов об исполненных бюджетах и полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов, но и доступность иных

сведений представительных органов государственной власти. Пункт 2 ст. 36 БК РФ подчеркивает обязательную открытость для гражданского общества и СМИ проектов бюджетов, процедур рассмотрения и принятия решений по данным проектам, «в том числе **по вопросам, вызывающим разногласия внутри** законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования) либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрации)». Таким образом, у человека и гражданина РФ есть гарантированное конституционное право на получение полной и достоверной бюджетной информации и участие в бюджетном процессе, а у государственных органов – участников бюджетного процесса, на основании ст. 2 Конституции РФ, – прямого действия – **обязанность признавать, соблюдать и защищать** данное право человека и гражданина, являющаяся высшей ценностью, поскольку именно в процессе обсуждения и принятия ежегодных бюджетных решений осуществляется реализация прав человека и гражданина на образование, материнство, детство, семью, пенсионное и социальное обеспечение, здоровье и медицинскую помощь (ст. 38, 39, 41 и др.). Однако в современных российских условиях для реализации включенных в российскую конституцию норм международного права о прозрачности бюджетной системы, все более активного участия граждан в бюджетном процессе и гражданском финансовом и бюджетном контроле необходимо соблюдение двух главных условий:

– желание власти исполнительной и представительной содействовать и исполнять все более качественно свои конституционные обязанности по признанию, содействию и защите права граждан на бюджетную информацию и участие в бюджетном процессе. Представляется, что гарант Конституции Президент РФ Д. А. Медведев и Премьер-министр РФ В. В. Путин являются глубокими и искренними сторонниками защиты прав человека и соответствующие изменения в законодательные и подзаконные акты ими будут в ближайшее вре-

мя внесены, а всем остальным государственным и муниципальным представительным и исполнительным органам власти придется на деле «признать, содействовать и защищать» право граждан на полную и достоверную бюджетную информацию и участие в бюджетном процессе;

– устойчивое желание и потребность граждан и общества реализовать свое реальное и гарантированное право на получение полной и достоверной бюджетной информации и на все более активное участие в бюджетном процессе. Надо признать, что в настоящее время данное желание и потребность только формируются у граждан бывшего тоталитарного государства. Это понятно и естественно, так как только лишь в 1998 г. был принят принципиально новый Бюджетный кодекс РФ, провозгласивший в том числе и международный принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы. Представляется, что созревание и динамика гражданского общества в Российской Федерации и реализация права граждан на участие в бюджетном процессе и финансовом контроле взаимосвязаны. Так же, как и взаимосвязаны два выше обозначенных главных условия. Ближайшее время покажет, насколько быстро или медленно будет развиваться реализация данного конкретного права граждан в России.

Таким образом, реализация принципа прозрачности и открытости бюджетной системы создает следующие важные демократические условия развития гражданского общества:

– позволяет каждому интересующемуся гражданину понимать язык бюджета и его цифры (но для этого необходимы более доступные формы доведения до граждан бюджетной информации – путеводители, листовки, создание системы обучения и повышения квалификации различных слоев населения и др.);

– повышает ответственность исполнительной и законодательной власти за подготовку и принятие бюджетных решений;

– создает предпосылки для гражданского контроля за целевым расходованием бюджетных средств и для реализации конституционных прав граждан на образование, здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение;

– повышает доверие населения и различных институтов гражданского общества к власти, а доверие, в свою очередь, создает предпосылки партнерства, общественного согласия и стабильности – самого главного условия демократического развития российского общества.

Как видно из вышеизложенного, открытость и прозрачность нужна и власти, и обществу, и гражданину.

В настоящей статье представляется достаточно кратко осмыслить небольшой десятилетний опыт гражданского участия в бюджетном процессе, прежде всего субъектов Северо-Западного федерального округа и Республики Карелия. Анализ нормативно-правовых актов, опубликованной литературы, материалов информационных сайтов, а также наблюдения и личный опыт автора – одного из участников бюджетной реформы в Карелии в течение последних девяти лет – позволяют этот период разбить на два примерно равных пятилетних этапа:

– 1999–2004 г. г. – этап реализации на Северо-Западе и в некоторых других регионах России международного проекта «Прозрачный бюджет» гуманитарно-политологического центра «Стратегия» (Санкт-Петербург), заложившего основы для изучения зарубежного опыта и формирования групп публичной политики в регионах (центров бюджетного мониторинга, групп экспертов, активного проведения семинаров, конференций и круглых столов по бюджетной тематике и т. д.). Объективно данный период был также связан с проведением первого этапа бюджетной реформы в Российской Федерации;

– 2005–2009 г. г. – этап более активного участия граждан в решении социально значимых бюджетных вопросов, и, в определенной степени, этап завершения эйфории первой волны по поводу быстрой реализации права граждан на участие в бюджетном процессе и на получение полной и достоверной бюджетной информации. Пришло осознание того, что необходимы кропотливая повседневная работа по объединению появившихся независимых экспертов, консультантов и специалистов, структур и институтов гражданского общества и публичной политики, а также новые «толчки», инициативы, проекты, финансируемые не только из зарубежных источников, но и, главным

образом, путем включения необходимых расходов в федеральный, региональные и местные бюджеты. И власть, и общество России не должны полагать, что только зарубежные финансовые фонды развития гражданского общества должны помогать реализации **конституционной обязанности российской власти** раскрывать бюджетную информацию, бюджетные решения и реализовывать право граждан на участие в бюджетном процессе и финансовом контроле. Это все-таки наше внутреннее дело – бюджетный процесс Федерации, региона и муниципального образования.

Международный проект «Прозрачный бюджет» проводился в 1999–2004 гг. в 7 регионах России по четырем основным направлениям:

- оценка и анализ прозрачности бюджетного процесса и общественного участия (открытость бюджетного процесса);
- продвижение практики общественного участия (обмен опытом);
- развитие прикладного бюджетного анализа;
- образование лидеров некоммерческих организаций (НКО) и экспертов в области общественного участия [1].

Основные результаты проекта: проведение серии конференций, семинаров и круглых столов в Санкт-Петербурге, Пскове, Мурманске, Петрозаводске, Архангельске, Великих Луках, Гатчине, Самаре и других городах, подготовка более 100 специалистов и экспертов в области практического бюджетного анализа и общественных слушаний, а также появление достаточно широкого круга научно-практической и методической литературы о прозрачности бюджета и гражданском участии в бюджетном процессе [2, 3, 4].

В июне 2004 г. в Санкт-Петербурге была проведена итоговая конференция, по результатам которой была издана книга «Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия», в которой опубликован проект модельного подзаконного нормативно-правового акта – Положения «Об информационном обеспечении бюджетного процесса в субъекте РФ». На основе использования данного Положения в Санкт-Петербурге было издано несколько нормативно-пра-

вовых актов по регламентации общественного участия в бюджетном процессе и предоставлении бюджетной информации.

В этот же период (до 2004 г.) Центром «Стратегия» были реализованы еще несколько международных проектов: «Общество без коррупции» (и его подпроект «Предупреждение коррупции в бюджетном процессе»); «Городские жители и власть на пути к сотрудничеству». Бюджет, который можно понять и на который можно влиять, а также по предупреждению коррупции в бюджетном процессе и вовлечению граждан в обсуждение и управление жилищно-коммунальным хозяйством, «Региональный омбудсмен» (развитие института уполномоченного по правам человека в российских регионах) [5, 6, 7]

В настоящее время Центр «Стратегия» осуществляет реализацию пяти международных проектов: «Прозрачность принятия решений при реализации крупных проектов дорожного строительства»; в области правового образования жителей многоквартирных домов («Правовое образование активистов объединений собственников жилья в многоквартирных домах»); «Внедрение прикладного бюджетного анализа в реформы ЖКХ на Северо-Западе РФ»; «Роль правозащитных НКО в принятии государственных решений и влиянии на общественное мнение»; «Общественный мониторинг социальных целевых программ в бюджете Санкт-Петербурга» [8].

Зарубежный и первый российский опыт реализации проектов «Прозрачный бюджет» позволяет сделать определенные теоретические и практические выводы участия граждан в бюджетном процессе и осуществления гражданского финансового и бюджетного контроля. Прежде всего, необходимо выделить три основных практических вида общественного участия в бюджетном процессе:

- прикладной анализ бюджета, его различных частей и бюджетного процесса;
- общественная экспертиза наиболее важных социально значимых бюджетных решений (для этого в министерствах и ведомствах России создаются общественные советы);
- общественные слушания.

Безусловно, общественные слушания – наиболее сложный и

действенный вид участия граждан в бюджетном процессе. За рубежом и в России наработана различная практика проведения общественных слушаний как по проектам бюджета (т. н. «нулевые чтения» и др.), так и по его отдельным наиболее социально значимым составляющим. Рекомендуются на уровне региона и муниципального образования проводить в течение года три общественных слушания: о проекте бюджета на следующий год, о ходе исполнения текущего бюджета и об отчете за прошедший год. Первое общественное слушание на Северо-Западе в рамках проекта «Прозрачный бюджет» было проведено в Санкт-Петербурге в июне 2000 г., а 17 марта 2001 г. в Законодательном собрании РК (г. Петрозаводск) было проведено практически одновременно два общественных слушания, посвященных проекту бюджета, и по теме «Социальные программы в бюджете РК и обеспечение их финансовыми ресурсами», в которых приняло участие 107 чел. и 35 некоммерческих организаций.

В юридической и экономической научно-практической литературе выделяют следующие виды финансового контроля:

- общегосударственный;
- ведомственный (внутриведомственный);
- общественный (осуществляемый общественными организациями по конкретным задачам и вопросам);
- аудит – независимый финансовый контроль;
- правовой (осуществляемый правоохранительными органами);
- гражданский финансовый контроль, осуществляемый налогоплательщиками при уплате налогов и получении средств из бюджета (социальные пособия, зарплата бюджетников, пенсии и др.). Общие положения осуществления финансового контроля регулируются ст. 265–273 БК РФ.

Политологи выделяют три подуровня общественного участия в бюджетном процессе:

*Символическое участие:*

- манипулирование;
- терапия;
- информирование.

На данном подуровне отсутствует реальное участие граждан, которые получают доступ к открытой бюджетной информации, но властные органы принимают ключевые бюджетные решения без реального учета общественного мнения.

*Зарождение реального партнерства – (т. н. наведение мостов и точек соприкосновения):*

- консультации (опросы мнения граждан о бюджете, запрос мнения независимых общественных экспертов, встречи консультантов-экспертов и властных органов);
- учет мнения.

*Реальное участие и реальные полномочия:*

– **партнерство** – граждане получают право вести переговоры и добиваться компромиссов. Важно от одноразового и ситуативного партнерства переходить к системному и постоянному партнерству. На данном этапе власть часто создает контролируемые и управляемые советы, комиссии и комитеты, имеющие рекомендательный характер;

– **делегирование полномочий** – высший уровень общественного участия, на котором представители общественности получают большинство голосов в общественных советах и комитетах.

За рубежом и в последние годы в России активно используется термин «Public policy» – публичная политика, под которой понимается государственная и муниципальная политика, проводимая в интересах служения обществу. Выделяются следующие уровни общественного участия в управлении и публичной политике:

- общественный интерес;
- общественное участие;
- общественная деятельность;
- общественный диалог;
- общественное партнерство.

Представляется, что с точки зрения общей политологической теории гражданское общество в Республике Карелия и на Северо-Западе России находится в целом в настоящее время на втором подуровне консультаций и учета мнения с определенными организационными и

правовыми наработками перехода на подуровень партнерства. Советник Главы РК по развитию гражданского общества и эксперт Центра «Стратегия» полагает, что на территории Республики Карелия имеются определенные правовые условия для общественного участия в процессе принятия решений, в том числе бюджетных [9].

С данным выводом можно согласиться, а также выразить надежду на то, что созданные недавно в Республике Карелия советы по развитию гражданского общества при Главе РК и Председателе Законодательного собрания РК, а также общественный совет в Министерстве финансов РК не превратятся в придаток т. н. управляемой демократии, а будут действительно независимыми общественными структурами участия граждан в бюджетном процессе и процессе принятия важных для общества решений. С организационной точки зрения в республике, на взгляд автора, необходимо функционирование постоянно действующего совета и семинара, которые объединят всех экспертов, консультантов, преподавателей вузов, журналистов, для проведения ежемесячных или ежеквартальных встреч-обменов мнениями по вопросам общественного участия в бюджетном процессе – важнейшей составляющей публичной политики. Центр бюджетного мониторинга в ПетрГУ может стать местом и организующим звеном данной необходимой структуры гражданского общества Республики Карелия.

### Список литературы

1. www.transparentbudget.ru (руководитель проекта Виноградова Т. И., ведущий эксперт Замятина М. Ф., консультанты – Бескровная В. А., Минина И. С.).
2. Общественное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России: Сб. ст. экспертов. СПб., 2002.
3. Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. СПб., 2002.
4. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / Под ред. В. А. Бескровной. СПб., 2002.
5. Гражданское общество против коррупции. СПб., 2002.

6. Замятина М. Ф. Бюджетный процесс: возможности антикоррупционной деятельности // Предотвращение коррупции в бюджетном процессе: Сб. экспертных работ. СПб., 2002. С. 17–21.

7. Бескровная В. А. Подходы к организации общественного финансового контроля//Предотвращение коррупции в бюджетном процессе. СПб., 2002.

8. Защита прав и интересов граждан при реализации проектов дорожного строительства в Санкт-Петербурге: Путеводитель активиста. СПб., 2009.

9. Прохорова Л. В. К вопросу о формировании и развитии публичной политики в Республике Карелия // Вестник Карельского филиала СЗАГС– 2008: Сб. науч. ст. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008.

## БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ СУБЪЕКТАМ РФ: АНТИКРИЗИСНАЯ МЕРА?

**А. С. Колесов**

*Министр финансов Республики Карелия*

*E-mail: minfin@karelia.ru*

Вопросы сбалансированности бюджетов регионов и муниципалитетов в современных экономических условиях, как основа стабильности в сферах жизнеобеспечения граждан, оказания первичных услуг здравоохранения, образования, социального обслуживания, выходят в 2009 г. для руководителей соответствующих финансовых органов на первый план.

Анализ ситуации показывает, что в случае, если не будут приняты дополнительные меры по сбалансированности бюджетов, к концу 2009 г. кризис коснется и сектора социальных отраслей, т. е. сферы бюджетных услуг. Поскольку рекомендации в антикризисных мерах Правительства в адрес регионов основаны на необходимости реорганизации бюджетной сети и оптимизации (сокращения) расходов бюджетов, можно предвидеть, что не все регионы смогут

сократить расходы на уровень уменьшения поступлений в бюджеты налога на прибыль и налога на доходы физических лиц (примерно на 20–30% расходов бюджетных учреждений), так как сокращение может затронуть как фонд заработной платы работников бюджетной сферы, так и другие важные социальные выплаты и привести к росту социальной напряженности в регионе.

Привлечение кредитов банков и выпуск ценных бумаг для обеспечения сбалансированности бюджетов сегодня дело весьма затратное и, более того, приводит к необходимости резкого увеличения расходов на обслуживание долга при сокращении расходов на бюджетную сферу.

Поэтому следует вернуться к рассмотрению одного из инструментов, предложенных Министерством финансов Российской Федерации в качестве антикризисной меры, – бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации. Эта мера предложена и реализуется путем увеличения лимита предоставления кредитов на покрытие временных кассовых разрывов и увеличения сроков возврата этих кредитов до трех лет.

При этом механизм предоставления бюджетных кредитов, к сожалению, существенно не изменился. А его сложность, как показывает практика, является основным фактором, который препятствует эффективной реализации этой антикризисной меры.

В частности, при обращении за получением кредита субъекты Российской Федерации сталкиваются со следующими нерешенными проблемами.

Во-первых, рассмотрение вопросов предоставления кредитов может затягиваться на неопределенное время из-за отсутствия достаточно простой и четкой формализованной процедуры рассмотрения документов регионов в Министерстве финансов Российской Федерации, иными словами, отсутствия административного регламента осуществления государственной функции. Как следствие, существенное влияние оказывают субъективные мнения и подходы к расчетам, предоставляемым субъектами РФ.

Во-вторых, расчеты кассового разрыва по бюджетам субъектов

рассматриваются до настоящего времени в целом по консолидированному бюджету региона, что существенно искажает возможности органов власти субъектов по обеспечению государственных функций, включая выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В-третьих, установленная форма расчета кассового разрыва не предусматривает исключение федеральных средств на выполнение федеральных полномочий, которые особенно в начале года существенно искажают показатели в бюджетах регионов и дают основания отказать в предоставлении бюджетного кредита из-за наличия значительных остатков этих средств. Законодательством России регионам и муниципалитетам пока не разрешено использовать федеральные средства на исполнение собственных полномочий субъектов и вопросов местного значения, т. к. существует потенциальная опасность ответственности за нецелевое использование средств бюджета.

В-четвертых, расчеты для предоставления кредитов предусматривают возможность получения регионом кредита только на сумму «временного кассового разрыва» в период одного месяца. Поскольку временный кассовый разрыв в Бюджетном кодексе Российской Федерации определен как прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета, для четкости его понимания следовало бы установить – кто определяет этот «определенный период текущего финансового года».

Более того, в условиях необходимости реализации среднесрочных или долгосрочных антикризисных мер, когда кассовые разрывы возникают на период до года и более, в том числе из-за невозможности заимствований в коммерческом секторе, ограничение кассового разрыва небольшим периодом (традиционно это месяц) текущего финансового года также не совсем логично. Это ограничение не отражает ситуацию в регионе и потребность в помощи из федерального бюджета в целом на год. Это требует от субъектов Российской Федерации ежемесячных согласований, изменения расчетов в заявках,

представления большого количества дополнительных документов и отчетов.

В связи с вышеизложенным для оказания действенной поддержки регионам в реализации антикризисных мер назрела необходимость внесения изменений в механизм и процедуру предоставления бюджетных кредитов, а также в отдельные законодательные и иные нормативные акты, которые бы дали возможность органам власти субъектов РФ осуществить одну из главных антикризисных мер – обеспечение сбалансированности бюджетов:

1) Внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие:

- законодательное урегулирование вопроса установления периода кассового разрыва;

- возможность временного использования для осуществления полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и решения вопросов местного значения органами местного самоуправления средств федерального бюджета, предоставляемых для осуществления федеральных полномочий, субсидий, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

2) Изменить порядок предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета в части:

- увеличения сроков их предоставления (пока порядок не учитывает последние изменения Бюджетного кодекса);

- возможности определения кассового разрыва при исполнении бюджетов регионов в целом на год в случае предоставления бюджетного кредита на срок свыше одного года;

- исключения показателей бюджетов муниципальных образований при рассмотрении показателей бюджетов регионов;

- в случае отсутствия законодательной возможности временного использования для осуществления полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и решения вопросов местного значения органами местного самоуправления средств федерального бюджета, предоставляемых для осуществления федеральных полномочий, субсидий, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назна-

чение, для исключения этих показателей из расчета кассового разрыва в составе доходов, расходов, источников финансирования и дефицита бюджета и остатков средств на счетах бюджетов.

3) Разработать и внедрить административный регламент осуществления государственной функции «Предоставление бюджетных кредитов».

Предлагаемые изменения механизма предоставления бюджетных кредитов, на наш взгляд, позволили бы субъектам Российской Федерации более эффективно использовать рассматриваемый источник финансирования дефицита бюджетов и снизить расходы регионов на обслуживание долговых обязательств, а в конечном счете послужили бы эффективным инструментом в преодолении кризисных явлений в бюджетной сфере и, следовательно, в экономике РФ в целом.

## **ПРЕДПОСЫЛКИ ФИНАНСОВОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**А. Е. Курило**

*Институт экономики Карельского научного центра РАН*

*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 1 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 способствует развитию 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. Например, в 2008 г. удельный вес налоговых и неналоговых поступлений в бюджет Петрозаводского городского округа от субъектов малого предпринимательства составил около 30% [1]. А в региональной программе «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия на период до 2014 г.» запланировано довести увеличение удельного веса налоговых поступлений по специальным налоговым режимам от субъектов малого и среднего предпринимательства в консолидированный бюджет Республики Карелия до 10% [7].

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 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.

Главное достоинство малого предпринимательства состоит в том, что оно является формой экономической активности населения, увеличивает занятость, поддерживает и укрепляет политическую и социальную стабильность и комфортность в обществе. Это достигается посредством создания новых рабочих мест, а также расширения слоя собственников. И создание благоприятного предпринимательского климата способствует ускорению экономического развития территорий. А на сельских территориях они способны играть ключевую роль, поскольку во многих сельских населенных пунктах Карелии малые формы хозяйствования остались единственной формой организации производства, позволяющей получать доход. Малые формы хозяйствования, такие как личные домохозяйства, фермерские хозяйства и индивидуальная предпринимательская деятельность играют важную роль в производстве сельскохозяйственной продукции. Их доля в об-

щем объеме валового производства составляет около 50% [6]. Эффективная деятельность сельских кредитных кооперативов в Карелии способствовала созданию в 2007 г. 136 предприятий малого и среднего бизнеса на селе, которые, в свою очередь, предоставляют рабочие места местному населению [9].

Одним из проблемных муниципальных районов республики является Пудожский, расположенный в ее юго-восточной части. Население района 25,9 тыс. чел., из которых 39% составляют городские жители и 61% – сельские, и поэтому проблемы сельских поселений в этом районе выходят на первый план.

Институтом экономики Карельского научного центра РАН в Пудожском районе проводилось исследование с целью выявления экономической активности населения по проекту «Исследование состояния трудовой занятости и определение перспектив развития сельских поселений» [2]. В ходе проекта было установлено, что согласно паспортам поселений, доля официально занятого населения составляет от 25 до 45% трудоспособного населения территории, хотя официальный уровень зарегистрированной безработицы в Пудожском районе составляет 5,9% [8]. Население не регистрируется в службе занятости, потому что для регистрации необходимо ездить 2 раза в месяц в районный центр – г. Пудож, а пособие по безработице не покрывает транспортные расходы.

Комплексно решить задачу активизации жизни сельских поселений и в то же время обеспечить социальную защищенность и стабильность сельского сообщества позволяет институт кооперации, который является возрождаемой формой самоорганизации общества.

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 дающей возможность ее свободного использования банками и в особенности кредитными кооперативами, другими небанковскими кредитными институтами. Это важно, прежде всего, на местном уровне, учитывая локальный и региональный характер деятельности малых предприятий.

В современных условиях усиливается роль гражданских институтов, в том числе и финансовых, таких как кредитная кооперация, позволяющих поддерживать малые формы хозяйствования в сельских поселениях, в связи с необходимостью поиска самостоятельных источников доходов для развития муниципалитетов. В то же время малые формы хозяйствования, которые являются основными субъектами предпринимательства в сельской местности, остро нуждаются в кредитах. И эту двуединую задачу способна решать кредитная кооперация.

Республика Карелия стала одним из регионов России, где кооперативное движение в последние годы заметно активизировалось. По состоянию на 1 мая 2008 г. в республике создано 40 кооперативов в 14 районах республики и г. Петрозаводске (в 15 из 18 административно-территориальных единиц). Это самый высокий показатель по Северо-Западному федеральному округу. В числе созданных кооперативов: 23 – сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы, 6 – снабженческо-заготовительные, 11 – перерабатывающие [6].

В Республике Карелия действует двухуровневая система сельской кредитной кооперации. Карельский республиканский сельскохозяйственный потребительский кредитный кооператив второго уровня «Карелагро», членами которого являются 23 сельских кредитных кооператива первого уровня, объединяет более 2000 пайщиков. Активы кооператива на 1 января 2008 г. составили более 80 млн. руб. [6]. За первое полугодие 2008 г. портфель займов увеличился до 120 млн. 955 тыс. руб. по состоянию на 01.07.2008 г. [9].

С 15 декабря 2007 г. на территории республики реализуется про-

ект «PROCOOP – кооперативная деятельность в Карелии», рассчитанный на 2 года. Финансирование проекта осуществляется в рамках программы приграничного сотрудничества «Euroregio Karelia», являющейся составной частью международной программы «ТАСИС». При реализации проекта оказывается поддержка экономическому развитию на селе через активизацию сельского предпринимательства и создание кооперативов. Проект направлен на объединение всех видов кооперации, вовлечение сельских жителей в эту работу и решение социальных проблем. В результате предполагается, что в каждом районе республики будет создан информационный центр, содействующий развитию кооперативного движения, проведено обучение специалистов администраций муниципальных районов республики по кооперативной деятельности и занятости населения, организован выпуск газеты, справочного пособия и web-страницы. Начнется процесс создания 11 новых кооперативов [3].

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. На сегодняшний день в 13 муниципальных образованиях республики приняты муниципальные программы поддержки малого и среднего предпринимательства [5]. Они позволяют оказывать реальную и достаточно ощутимую финансовую поддержку малым предприятиям в районах.

Состояние муниципальной экономики в значительной мере определяет 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.

### Список литературы

1. Долгосрочная муниципальная целевая программа «Развитие и муниципальная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства на территории Петрозаводского городского округа на 2009–2014 гг.» // Портал для малого и среднего бизнеса Петрозаводска: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://g2b.karelia.ru> – Данные на 05.05.2009 г.
2. Исследование состояния трудовой занятости и определение перспектив развития сельских поселений: Отчет о научно исследовательской работе: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru> – Данные на 19.02.2009 г.
3. Карьялайнен Т. PROCOOP поддерживает кооперативы // Сельская кооперация Карелии: Информационный листок. Петрозаводск, 2008.
4. Кузнецов В. Кооперация в сельском туризме // Сельская кооперация Карелии: Информационный листок. Петрозаводск, 2008.
5. Механизмы поддержки малого бизнеса // Карелия. 2009 г. – 14 апр. № 38.
6. Патенко В. Сельская кооперация Карелии // Сельская кооперация Карелии: Информационный листок. Петрозаводск, 2008.
7. Региональная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия на период до 2014 г.». Портал для малого и среднего бизнеса Республики Карелия: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://msb.karelia.ru> – Данные на 05.05.2009 г.
8. Республика Карелия в цифрах: Стат. сб. / Карелиястат. Петрозаводск, 2008.
9. Розанова Л. И. Демократизация управления кооперативной системой региона как инструмент социализации субъектов малого бизнеса // Социальная ответственность бизнеса как фактор развития Северо-Запада России: Сб. науч. тр. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургской академии управления и экономики, 2008. С. 34–41.

### ВЛИЯНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ НА КАЧЕСТВО ВЫПОЛНЕНИЯ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ФУНКЦИЙ В РАМКАХ ВОЗЛОЖЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ<sup>1</sup>

**Н. А. Логинова**

*Федеральное казначейство, г. Москва*

**С. П. Сазонов**

*УФК по Волгоградской области, г. Волгоград*

*E-mail: info@volgft.ru*

Приказом Федерального казначейства «Об организационно-штатной структуре Управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» Управление Федерального казначейства по Волгоградской области отнесено к первой группе. Управление представлено 17 отделами и 41 отделением. Численность работников в органах Федерального казначейства на территории Волгоградской области составляет 1067 чел., из них численность работников Управления – 246 чел.

Отдел внутреннего контроля входит в состав Управления в виде структурного подразделения, осуществляет в установленном порядке ведомственный контроль за соблюдением отделами и отделениями Управления требований законодательных и нормативно-правовых актов, подчиняется заместителю руководителя, курирующему входящие в компетенцию отдела вопросы. В отделе внутреннего контроля работают 8 чел.

Основными документами, регламентирующими организацию и проведение внутреннего контроля в Управлении, являются:

- Приказ Федерального казначейства от 14.02.2005 г. № 22 «Об утверждении Правил проведения проверок деятельности территориальных органов Федерального казначейства»;

- Приказ Федерального казначейства от 29.09.2005 г. № 176 «Об

<sup>1</sup> Публикация статьи осуществлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 09-02-20202 а/В.

утверждении Методических рекомендаций по оформлению результатов проверок деятельности структурных подразделений центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства»;

- Приказ Управления Федерального казначейства по Волгоградской области от 27.12.2005 г. № 267 «Об утверждении Правил проведения проверок деятельности отделов и отделений Управления Федерального казначейства по Волгоградской области».

Кроме этих документов внутренний контроль определен внутренними документами Управления. Так, например, в Управлении в рамках реализации приказа Федерального казначейства от 02.07.2008 г. № 160 и письма Федерального казначейства от 17.07.2008 г. № 42-7.1-15/6.3-323 «Об усилении внутреннего контроля за деятельностью структурных подразделений управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» разработан и с августа 2008 г. введен в действие «Порядок осуществления ежедневной процедуры контроля за обоснованностью проведения возвратов (возмещения) средств плательщикам». С введением в действие новых нормативных правовых актов и процедур по осуществлению возвратов в прикладном программном обеспечении «Центр КС», в Управлении разработан и действует с января 2009 г. новый «Порядок осуществления ежедневной процедуры контроля за обоснованностью проведения возвратов (возмещения) средств плательщикам».

Контрольные мероприятия проводятся на основании приказов Управления в соответствии с утвержденной программой проверки.

В 2008 г. до марта программа разрабатывалась на каждую проверку, в марте 2008 г. разработана типовая программа проверки деятельности отделения на 2008 г.

Из 9 направлений деятельности, включенных в программу проверки, работники отдела внутреннего контроля проверяют вопросы по 6 направлениям деятельности. Так как для проверки вопросов по направлениям деятельности (правовое обеспечение деятельности, прикладные информационные системы и информационно-техни-

ческая инфраструктура, защита сведений, составляющих государственную и служебную тайну) требуются специальное образование, знания и навыки, то, учитывая функциональные особенности, к проверке привлекаются работники соответствующих отделов Управления.

В 2008 г. отделом внутреннего контроля организовано и проведено 25 контрольных мероприятий, из них 18 комплексных проверок деятельности отделений Управления и 7 тематических проверок: в отделениях Управления 1 проверка по вопросу соблюдения установленного порядка ведения реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов, и 1 проверка по вопросу причин возврата платежных поручений 29.12.2007 г. на основании жалобы клиента; в отделе доходов Управления проведено 5 проверок по вопросу качества контроля, проводимого отделом, за обоснованностью проведения операций по возврату плательщиками излишне уплаченных (взысканных) сумм.

В соответствии с планом проведения проверок деятельности отделов и отделений Управления в 2009 г. намечено провести 24 комплексных проверки в отделениях Управления и 6 тематических проверок в отделах Управления. В связи со сложностями, возникшими при реализации в прикладном программном обеспечении «Центр КС» введенных в действие с января 2009 г. новых нормативных правовых актов, в план проведения проверок внесены изменения по переносу проверок отделений с января 2009 г. на более поздние сроки.

О положительном влиянии внутреннего контроля на качество выполнения органами Федерального казначейства возложенных функций можно судить:

- по динамике нарушений по результатам проверок, проводимых Управлением;
- по динамике нарушений по результатам проверок, проводимых контрольными и надзорными органами в отделениях и Управлении.

Для проведения анализа результатов проверок отделений разработана специальная форма – таблица, которая отражает итоги каждой проверки и является рабочим материалом для членов Контрольного совета.

Все нарушения и недостатки, установленные комплексной проверкой деятельности отделения, представлены в разрезе направлений деятельности с отражением таких показателей, как общее количество нарушений, количество нарушений, устраненных в ходе проверки, количество нарушений, отраженных в обзорных письмах Управления, полученных до даты допущения нарушения. Кроме того, в таблицу включены данные о результатах предыдущей проверки, что дает возможность проследить динамику нарушений в данном отделении.

Проведенный сравнительный анализ результатов проверок отделений Управления за 2007 и 2008 гг. отражает влияние внутреннего контроля на качество выполнения возложенных функций.

Количество нарушений, установленных в 2008 г., снизилось по сравнению с нарушениями, установленными в 2007 г.

Детальный анализ установленных нарушений показал, что на рост нарушений влияют такие факторы риска, как:

- проверка вопросов, не подвергавшихся контролю ранее и, соответственно, не входивших в программу проверки;
- введение новых законодательных и нормативных правовых актов.

Также имеют место факты единичных нарушений, допущенных по невнимательности исполнителя и, чаще всего, носящие случайный характер.

Для сравнения предлагаем проследить динамику нарушений в целом по всем направлениям деятельности и по направлению деятельности «Правовое обеспечение деятельности отделения», доля в структуре общего количества нарушений по которому является значительной.

Сопоставляя динамику нарушений по результатам проверок, проведенных в 2007 и 2008 гг., по следующим показателям: средний

показатель количества нарушений в 1 отделении по всем направлениям деятельности (с учетом обозначенных факторов риска) и средний показатель количества нарушений по направлению деятельности: «Правовое обеспечение деятельности отделения», можно проследить тенденцию к снижению нарушений по всем направлениям деятельности отделения, несмотря на рост нарушений по направлению деятельности «Правовое обеспечение деятельности отделения».

Наглядным примером действенности внутреннего контроля на качество выполнения отделениями возложенных функций являются результаты анализа нарушений по вопросу соблюдения действующего законодательства при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Проверка по данному вопросу начала проводиться в 2007 г. Как и в 2007 г., в 2008 г. наибольшее количество нарушений установлено именно здесь.

Анализ времени совершения нарушений показывает, что большая часть нарушений допущена отделениями в начале 2007 г., когда, несмотря на проводимое обучение руководителей отделений по курсу «Управление государственными и муниципальными заказами», возникало много неясных вопросов, отсутствовала нарабатываемая практика.

С целью минимизации нарушений действующего законодательства при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Управление систематически доводило до отделений результаты анализа нарушений; проводило с руководителями и работниками отделений семинары-совещания, согласно графику направляло работников отделений и Управления на повышение квалификации по курсу «Управление государственными и муниципальными заказами», размещало на сайте Управления конкурсную документацию, разработанную с учетом правовой экспертизы и рекомендаций Федеральной антимонопольной службы.

В 2007 г. на одну процедуру размещения заказов в среднем приходилось 4 нарушения. В 2008 г. среднее количество нарушений на одну процедуру размещения заказов уменьшилось в 2 раза.

Положительное влияние внутреннего контроля на качество выполнения отделениями возложенных функций может подтверждаться проверками контрольных и надзорных органов. Проверки, проведенные Управлением Росфиннадзора в Волгоградской области в отделениях Управления в 2007–2008 гг., не выявили нарушений, аналогичных установленным внутренним контролем ранее.

Элементом повышения действенности внутреннего контроля является деятельность Контрольного совета – экспертно-совещательного органа при руководителе Управления, ключевой целью которого является подготовка рекомендаций по предупреждению и устранению нарушений и недостатков в деятельности отделов и отделений Управления.

На заседаниях Контрольного совета коллегиально решаются вопросы, обсуждаются разногласия по материалам проверок, рассматриваются мероприятия по улучшению деятельности отделов и отделений Управления, обеспечивая тем самым обратную связь с руководителями проверяемых отделений и открытость результатов контрольных мероприятий.

При рассмотрении результатов каждого контрольного мероприятия члены Контрольного совета имеют возможность оценить сложившуюся ситуацию в отдельном отделении и в целом в органах казначейства Волгоградской области.

Особое внимание члены Контрольного совета уделяют такому показателю, как количество установленных нарушений, отраженных в обзорных письмах Управления и полученных ими до даты допущения нарушения.

В 2008 г. отделениями допущено 17% нарушений, аналогичных отраженным в обзорных письмах, полученных до даты допущения нарушений.

На наш взгляд, нарушения, допущенные вновь проверенными отделениями и аналогичные отраженным в обзорных письмах Управления, говорят о необходимости усиления контроля со стороны руководителей отделений за исполнительской дисциплиной работников отделений.

Результатом обсуждений контрольных мероприятий становится определение проблемных вопросов и их постановка перед соответствующими структурными подразделениями Управления для их разрешения, например, вопросы, возникающие у отделений Управления при размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ. Закон сложный, не всегда достаточно только знания закона для принятия комиссией единственно верного решения. Необходимо изучить имеющиеся материалы по арбитражной практике, заключения Федеральной антимонопольной службы, имеющиеся практические результаты.

Система внутреннего контроля строится по принципу действенной обратной связи, то есть результаты проведенных контрольных мероприятий и принятые по ним решения используются отделениями для совершенствования функциональной деятельности и обеспечения соблюдения нормативных и правовых положений, что позволяет через предупреждение нарушений достичь наибольшей результативности.

Таким образом, первостепенное значение в области контроля уделяется конкретным профилактическим процедурам.

С этой целью отделом внутреннего контроля ежеквартально проводятся обобщение результатов проверок, выявление и изучение причин нарушений и факторов, которые вызвали их рост, разработка и проведение мероприятий организационного характера, выработка рекомендаций и обязательных указаний по принятию соответствующих мер. Результаты анализа контрольных мероприятий доводятся до отделов и отделений Управления в виде обзорных писем.

На основе анализа результатов контрольных мероприятий начальниками отделов Управления готовятся предложения для включения «проблемных» вопросов в план проведения экономической учебы. На учебу приглашаются руководители и работники отделений, занимающиеся соответствующими вопросами. В планы мероприятий по устранению и недопущению нарушений руководители отделений включают мероприятия по проведению в отделении эконо-

номической учебы по изучению законодательных и нормативных правовых актов, положения которых были нарушены.

С целью недопущения в дальнейшем нарушений при выполнении возложенных функций в Управлении проводится изучение новых нормативных актов до их внедрения; с работниками Управления, отделений и представителями клиентов проводятся совещания.

Для дальнейшего совершенствования работы в данном направлении необходимо решить следующие вопросы:

- Управления Федеральной налоговой службы не перешли на систему электронного документооборота, поэтому до сих пор невозможно реализовать в полном объеме функции автоматизированного рабочего места – загрузки и автоматизированного рабочего места – контролера;

- формирование отчетности о нарушениях (недостатках), установленных в деятельности территориального органа Федерального казначейства контрольными и надзорными органами.

В установленной отчетной форме заложены такие показатели, как:

- проверенное направление деятельности территориального органа Федерального казначейства;
- дата начала и дата окончания контрольного мероприятия, проведенного контрольным и надзорным органами;
- период деятельности объекта контроля, подлежащий проверке;
- номер и дата документа, составленного по результатам контрольного мероприятия;
- решение, принятое контрольным или надзорным органом;
- номер и дата документа, в котором отражается принятое решение контрольным или надзорным органом.

Перечисленные выше показатели не всегда возможно корректно отразить в отчетности.

Проверки проводятся такими органами, как Главное управление МЧС России по Волгоградской области, Государственное учрежде-

ние Волгоградского регионального отделения Фонда социального страхования РФ, Прокуратура.

Главное управление МЧС России по Волгоградской области результаты проверки соблюдения требований пожарной безопасности оформляет актом, Государственное учреждение Волгоградского регионального отделения Фонда социального страхования РФ результаты проверки при обращении страхователя за выделением денежных средств на осуществление расходов по обязательному социальному страхованию оформляет актом, по результатам рассмотрения акта выносит решение о непринятии к зачету расходов, произведенных страхователем-плательщиком единого социального налога на цели обязательного социального страхования.

Прокуратура результаты проверок на согласование не оформляет, в лучшем случае оформляет предостережение.

На основании вышесказанного определили предложения, которые, на наш взгляд, должны повысить действенность внутреннего контроля и качество выполнения органами Федерального казначейства функций в рамках предоставленных полномочий.

1. Для обеспечения системности и качества проведения контрольных мероприятий необходимо нормативно определить периодичность их проведения с учетом количества отделений Управления.

2. Для обеспечения единого подхода к выявлению и оценке нарушений и недостатков и их последствий при осуществлении контроля необходимо внести в Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе контрольных мероприятий, изменения:

- конкретизировать: что является нарушением, а что недостатком;
- адаптировать его к проверкам отделений Управлений.

3. Доработать технологические регламенты в части реализации функций автоматизированного рабочего места – загрузки и автоматизированного рабочего места – контролера.

4. Для единообразия формирования отчетности в программном продукте «Внутренний контроль и аудит» необходимо:

- разработать перечень контрольных и надзорных органов, по проверкам которых должна формироваться отчетность;
- определить перечень финансовых нарушений, по которым в полях программного продукта указывается код бюджетной классификации Российской Федерации;
- определить порядок и процедуру отражения информации по проверкам органов Прокуратуры в случае непредставления ими в течение 45 дней результатов проведенной проверки.

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

**Е. А. Мюллер**

*Петрозаводский государственный университет*

*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, сопоставление 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.

1. *Это связано с большим, еще не освоенным туристским потенциалом нашего края.* В Республике Карелия есть прекрасные возможности для развития различных видов туризма, охоты и рыбалки, отдыха в коттеджах и на турбазах, лечения в санаториях во время летнего и зимнего сезонов, активного отдыха, сплава на плотах и байдарках, удовлетворения интересов любителей путешествий и ценителей прекрасного: на государственном учете находится свыше четырех тысяч культурно-исторических и природных памятников и объектов.

Карелия является одной из наиболее известных российских территорий в международном туризме благодаря наличию здесь уникальных архитектурных и культурно-исторических объектов на островах Кижы, Валаам и на находящихся рядом с административной границей Карелии Соловецких островах. Они входят в список памятников всемирного культурного наследия ЮНЕСКО и являются национальным достоянием России. Историко-культурное своеобразие Карелии, отличающее ее от других территорий России, определяется также культурным наследием четырех коренных народов, исторически проживающих в этом регионе, – карелов, финнов, вепсов, русских, создавших за десять веков совместного проживания уникальную и самобытную культуру.

Отдых в Карелии – это незабываемые впечатления, встреча с неброской, но удивительно притягательной и доброй северной при-

родой, качественное обслуживание и комфорт размещения в коттеджах и загородных гостевых домах, умело организованная охота и рыбалка.

В условиях начавшегося финансово-экономического кризиса именно туристическая отрасль, малые предприятия, занимающиеся этим бизнесом, могут во многом компенсировать снижение основных показателей крупных промышленных производств и ощутимо пополнить республиканский бюджет<sup>1</sup>.

Ежегодно общее количество туристов в республике Карелия растет, составив в 2008 г. 1,83 млн. чел.<sup>2</sup> (рис. 1).

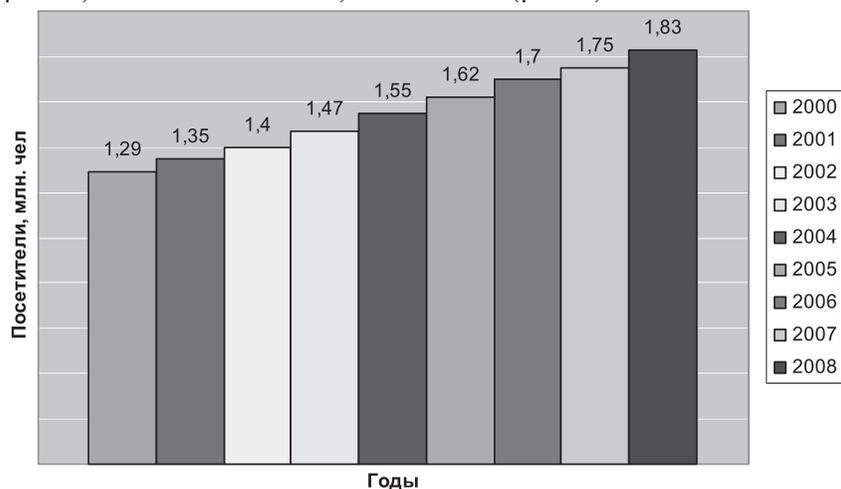


Рис. 1 Общее количество туристов в Республике Карелия с 2000 по 2008 г.

Число организованных туристов в 2008 г. составило 560 тыс. чел. До 205 тыс. чел. увеличилось количество посетивших музей-

<sup>1</sup> См.: Координационный совет по вопросам развития туризма подвел предварительные итоги 2008 г. и определил задачи на 2009 г. // Туристский портал Карелии. 2008. 26 дек.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ticrk.ru/ru/news/news\\_14455.html](http://www.ticrk.ru/ru/news/news_14455.html)

<sup>2</sup> См.: Туризм должен стать одной из приоритетных отраслей экономики Карелии // Пресс-служба Правительства РК. 2008. 8 дек.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gov.karelia.ru/News/2008/12/1208\\_13.html](http://www.gov.karelia.ru/News/2008/12/1208_13.html)

заповедник «Кижы». Поток туристов и паломников на острова Валаамского архипелага составил более 110 тыс. чел. Заповедник «Кивач» и национальные парки «Водлозерский» и «Паанаярви» по итогам года приняли порядка 92 тыс. чел. Объем туристско-экскурсионных услуг в 2008 г. вырос с 230 до 260 млн. руб., гостиничных услуг – с 310 до 370 млн. руб.

Данная поступательная тенденция роста въездного туристского потока говорит о позитивном потенциале роста туристской сферы Карелии. Отсюда выделим второй возможный фактор успеха туризма.

2. *Переориентация российского туриста в условиях экономического кризиса с выездного на внутренний туризм*<sup>3</sup>. 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.

Можно однозначно говорить, что отечественный турист поедет отдыхать в Карелию. Однако со снижением доходов населения изменится структура спроса на предлагаемые туры в нашу республику.

Еще в 2008 г. показатели некоторых туристических компаний снизились из-за немотивированного роста цен на размещение в гостиницах и транспортное обслуживание, а также в результате чрезмерного завышения цен на свой турпродукт. Отдых в Карелии часто становится неконкурентоспособным не только в сравнении с близлежащими регионами, но и с активным отдыхом на Байкале и Алтае, где дальние расстояния компенсируются гораздо более низкими ценами и уровнем сложности маршрутов.

В этой связи важно отметить выступление директора одной из крупнейших туристских компаний Карелии «Лукоморье» Ольги Лукиной 26 декабря 2008 г. на Координационном совете по вопросам

<sup>3</sup> См.: В кризисный год внутренний туризм вырастет за счет выездного. А. Ярочкин (Глава РТС) // Турпром. М., 2009. 13 марта: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tourprom.ru/news.aspx?id=5385>

развития туризма в Республике Карелия<sup>4</sup>, где она заметила, что кризис 1998 г. отрасль сумела успешно преодолеть благодаря тому, что внутренний турпродукт тогда был значительно дешевле зарубежного, сейчас все наоборот. В связи с этим было предложено цены, особенно на размещение туристов, держать на уровне уходящего года.

Предполагается, что кризис снизит интерес туристов к средне-ценовому сегменту отдыха. Клиенты предпочтут для отдыха более дешевые отели. Те, кто предпочитал отдыхать на благоустроенных турбазах, в целях экономии будут готовы размещаться в менее благоустроенных деревенских домах, возрастет количество диких туристов, а также тех, кто предпочтет выезд на отдых внутри страны отдых на своих дачах. Однако индивидуальные дорогие туры будут по-прежнему пользоваться спросом.

Именно обозначенные выше направления туризма необходимо более серьезно развивать, усиливать, что наиболее просто сделать именно малому бизнесу.

3. *Важное приоритетное развитие туризма в РК связать с «мультипликативным» эффектом*, 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 социальное напряжение.

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 Карелии<sup>5</sup>. Однако сказанное не

<sup>4</sup> См.: Координационный совет по вопросам развития туризма подвел предварительные итоги 2008 г. и определил задачи на 2009 г. // Туристский портал Карелии. 2008. 26 дек.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ticrk.ru/ru/news/news\\_14455.html](http://www.ticrk.ru/ru/news/news_14455.html)

<sup>5</sup> См.: Туризм должен стать одной из приоритетных отраслей экономики Карелии

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. Уменьшение 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, реализуемые 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.

В условиях предстоящей жесткой конкурентной борьбы между основными туристскими регионами России необходимы консолидированные действия органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий и организаций туристической отрасли, направленные на решение важнейших задач отрасли. В их числе реализация мероприятий и достижение целевых индикаторов и показателей региональной целевой программы развития туризма в Карелии до 2010 г., рекламно-информационное продвижение карельского турпродукта (в том числе участие в крупных международных

// Пресс-служба Правительства РК. 2008. 8 дек.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gov.karelia.ru/News/2008/12/1208\\_13.html](http://www.gov.karelia.ru/News/2008/12/1208_13.html)

и отечественных выставках), корректировка ценовой политики предприятий туристической республики для достижения баланса спроса и предложения на рынке туристских услуг и другие.

Если рассматривать финансирование республиканской целевой программы развития туризма в РК в 2000-х гг., то можно сказать, что достаточно скромные деньги выделялись на ее реализацию (табл. 1).

Таблица 1

**Финансирование мероприятий республиканских целевых программ «Развитие туризма в Республике Карелия на 2000–2002 гг.», «Развитие туризма в Республике Карелия на 2003–2006 гг.», «Развитие туризма в Республике Карелия до 2010 г. из бюджета РК»**

Годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Фактическое финансирование, тыс. руб	484	444	1208	1555	909	1904	3093	10800	3010	3220	3430



Планируемые средства бюджета, заложенные в программе до 2010 г.

В 2009 г. за первые 4 месяца было выделено всего 20% от заложенной в программе суммы на год, что может говорить лишь о том, что на республиканском уровне хоть и декларируется о приоритете туризма для экономики республики, на деле же государственная поддержка достаточно скромная, имеющая тенденцию к понижению.

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 бизнеса<sup>6</sup>, а также субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам. Этот процесс необходимо ускорить, жестко регламентировать

<sup>6</sup> См.: Перспективы поддержки малого и среднего предпринимательства в Карелии // Министерство экономического развития РК сообщает. 2009. 10 апр.: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://gov.karelia.ru/gov/News/2009/04/0410\\_14.html](http://gov.karelia.ru/gov/News/2009/04/0410_14.html)

вать, государственную помощь сделать систематической (а не раз от раза), доступной. По мнению многих аналитиков и экономистов, страну способен вывести из кризиса, прежде всего, малый бизнес. Правда, при одном условии: если государство поможет ему<sup>7</sup>.

По данным 2008 г., в Карелии зарегистрировано 4760 малых и средних предприятий, включая микропредприятия. На них работает 42 тыс. чел. В республике работает 16 тыс. индивидуальных предпринимателей.

С февраля 2009 г. на территории РК действует Региональная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Карелия на период до 2014 г.»<sup>8</sup>. Финансирование программы в 2009 г. заявлено на уровне 40,4 млн. руб. В указанной программе предложены новые механизмы поддержки.

Так, одними из нововведений в вопросе финансовой помощи должны стать: создание по итогам I полугодия 2009 г. Гарантийного фонда в республике с величиной взноса в уставный капитал за счет средств бюджета Республики Карелия в объеме 30 млн. руб. и предоставление грантов на начало предпринимательской деятельности. Гранты могут достигать максимальной суммы в 300 тыс. руб. Однако здесь же важно заметить, что предполагается в бюджете РК на 2009 г. выделить на эти цели не более полумиллиона руб., т. е. за весь год смогут получить таких грантов всего 2 организации, что очень мало, учитывая спрос на такого рода помощь со стороны малого бизнеса РК.

В образовательном направлении планируется выдача сертификатов, которые предоставят возможность самостоятельного выбора предпринимателем образовательного учреждения для получения необходимых знаний и навыков для занятия предпринимательской деятельностью.

Для решения проблемы недостаточной информированности субъ-

<sup>7</sup> См.: Разработаны новые механизмы поддержки малого бизнеса // Министерство экономического развития РК сообщает. 2009. 2 марта: [Электронный ресурс] — Режим доступа: [http://gov.karelia.ru/gov/News/2009/03/0302\\_02.html](http://gov.karelia.ru/gov/News/2009/03/0302_02.html)

<sup>8</sup> См.: Текст программы на официальном сайте малого и среднего предпринимательства РК: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://msb.karelia.ru/reg\\_pr\\_msb/reg\\_program\\_2014.html](http://msb.karelia.ru/reg_pr_msb/reg_program_2014.html)

ектов малого и среднего предпринимательства по различным вопросам предпринимательской деятельности, особенно в муниципальных образованиях, удаленных от г. Петрозаводска, в рамках программы планируется осуществление информационно-консультационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Также необходимо субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам. Субсидированию подлежит часть расходов по уплате процентов по привлеченному претендентом инвестиционному кредиту в размере до 10 млн. руб. Субсидия перечисляется ежеквартально в размере 2/3 затрат, фактически произведенных на уплату процентов по кредиту, но не более 2/3 ставки рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации, действующей на дату заключения кредитного договора.

К сожалению, данный механизм функционирует нерегулярно, по мере появления денег в бюджете на эти цели. Если предыдущий конкурс на субсидирование процентной ставки был проведен в ноябре 2008 г.<sup>9</sup>, то нынешний (последний) еще только формировался в апреле 2009 г. Поэтому государство должно оптимизировать деятельность в этом направлении.

3) *Выделение денег на серьезную модернизацию транспортной инфраструктуры, и в первую очередь автомобильных дорог.* Ни для кого не секрет, что 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 доли автотуристов<sup>10</sup>, в том

<sup>9</sup> См.: Результаты конкурса от 18 ноября 2008 г. по отбору претендентов на получение субсидии для субсидирования части процентной ставки по инвестиционным кредитам субъектов малого предпринимательства // Портал малого и среднего бизнеса РК: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://msb.karelia.ru/contests/12284014308.html>

<sup>10</sup> См.: В кризисный год внутренний туризм вырастет за счет выездного. А. Ярочкин (Глава РТС) // Турпром. М., 2009. 13 марта: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.tourprom.ru/news.aspx?id=5385>

числе и в Карелии. А плохие дороги вряд ли способствуют комфортному, беззаботному путешествию. 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. При значительном дефиците бюджета, важно не бояться привлекать финансовые средства (в том числе и под процент) извне именно на развитие бизнеса на территории РК, в том числе и турбизнеса. В условиях экономического кризиса 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, а также поступления в бюджет и уровень занятости населения.

## 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. Все хозяйствующие структуры на его территории находятся в

тесной экономической взаимосвязи и взаимозависимости. 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 перспективе обеспечить конкурентоспособность муниципального образования. В литературе чаще всего используется термин **«совокупный экономический потенциал»**, который рассматривается как система потенциалов, включающая ресурсно-технологический, научно-инновационный, материально-производственный, организационно-управленческий, инвестиционный, трудовой и др. [1].

Очевидно, что наличие рассмотренных потенциалов муниципального образования проявляется в различном их соотношении и качестве, в связи с чем выявляется необходимость оценки потенциала саморазвития региона. В свою очередь, под потенциалом саморазвития региона понимается «совокупность имеющихся в наличии и могущих быть мобилизованными ресурсов региона, необходимых для его саморазвития при условии максимального использования имеющихся возможностей для производства конкурентоспособной продукции...». Именно от эффективности использования потенциала саморазвития зависит способность региона быть устойчиво конкурентоспособным [2].

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. При этом под способностью понимается наличие и сбалансированность структуры потенциала (ресурсов, необходимых для инновационной

деятельности), а под готовностью – достаточность уровня развития потенциала и имеющихся ресурсов для осуществления инновационной деятельности [3].

Инновационный потенциал муниципального образования (региона) включает:

- кадры ученых, специалистов в области инноватики;
- материально-техническую базу;
- финансирование из различных видов источников;
- информацию по инновационной деятельности как в стране, так и за рубежом, включая, российские и международные информационные сети;
- современные формы организации и управления инновационной деятельностью;
- научные школы и учреждения научного обслуживания: инновационно-информационные центры, библиотеки, издательства, музеи и т. д.;
- интеллектуальную собственность, патенты, товарные знаки, число авторских прав и т. д.;
- экономическую и социальную эффективность решения возникающих научно-технических проблем.

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 [4]. Система муниципального управления в новых законодательных условиях должна опираться на использование рыночных механизмов. Это подразумевает

и изменение отношения к человеку, который будет рассматриваться как клиент и потребитель услуг, а в конечном итоге и как главный контролер эффективности работы муниципальных учреждений.

Оптимизации деятельности работы муниципалитета может способствовать передача некоторых непрофильных функций внешним специализированным компаниям, таких как проведение предынвестиционных исследований и стратегическое планирование, налоговое планирование, обслуживание техники и компьютерных систем, подборка кадров, обеспечение безопасности, организация питания и уборки и др. (аутсорсинг). Это позволит снизить затраты, повысить эффективность и перераспределить ресурсы.

Несомненно, положительно отразится на эффективности работы муниципалитета использование опыта других территориальных образований, передовых достижений практики муниципального управления, возможно, отдельных специалистов, основываясь на анализе конкретных результатов и их использовании (бенчмаркинг).

Бенчмаркинг имеет следующие *характерные особенности*:

- охват всех аспектов деятельности компании;
- четкая нацеленность на достижение более высокого уровня результатов, в том числе в масштабах глобального рынка;
- практическая ориентация на поиск конкретных решений вопроса: «*Как осуществить необходимые улучшения?*»;
- получение конкретных конкурентных преимуществ.

Синергизм – взаимодействие многих компонентов (подсистем) в открытых системах, характеризующееся тем, что совокупное действие всех компонентов превышает эффект, оказываемый каждым из них. Синергизм, теперь уже научное направление, исследует закономерности, лежащие в основе процессов самоорганизации в социальных, технических и экономических системах.

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». Под «конкурентным потенциалом» территории понимают сумму возможных конкурентных преимуществ, используя которые можно привлекать новых потребителей в регион и сохранять имеющиеся. Отдельно выделяют категорию «конкурентоспособность региона», как объединяющую конкурентный потенциал и умение его использовать для привлечения или удержания потребителей [5].

Условия для инновационного развития конкретного региона зависят, прежде всего, от его «естественных преимуществ» – обладания природно-сырьевой базой, диктующей преимущества региона в производстве определенных видов продукции. Анализ ряда стратегий социально-экономического развития показывает, что «конкурентными преимуществами» названы именно «естественные преимущества». «Естественные преимущества» представляют собой объективную данность, их наличие не зависит от желания и воли человека, тогда как «конкурентные преимущества» – это результат правильно спланированной и реализованной стратегии по постоянному «добавлению технологического фактора» на каждую единицу природного ресурса. «Конкурентные преимущества» определяются способностью социума создавать сложные, разнообразные, качественные и доступные по цене продукты из каждой единицы того богатства, которое дано ему от природы. Другими словами, возможности повышения конкурентоспособности зависят от инновационной ориентации промышленного развития. Чем выше «конкурентные преимущества» региона, тем ниже его зависимость от неустойчивой рыночной конъюнктуры, глубже его продуктовая диверсификация и выше уровень создаваемой добавленной стоимости, следовательно, тем значительнее финансовые резервы и устойчивее экономическое развитие [6]. К примеру, одним из «естественных преимуществ» Архангельской области, в частности Коношского муниципального района, 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: производство сульфатной беленой целлюлозы, картона, бумаги оберточной и упаковочной, фанеры и т. д. с использованием экологически чистого топлива и очистных сооружений, в том числе внедрение современных технологий сбора и переработки некондиционной древесины (включая сухостойные деревья) для ее последующего использования в энергетических целях, диверсификация лесопиления в направлении углубления переработки пиломатериалов, развитие мощностей по переработке низкокачественной древесины и древесных отходов в биотопливо (в том числе для обеспечения нужд муниципальной энергетики). В итоге это позволит региону снизить трудоемкость и энергоемкость своего валового регионального продукта, его зависимость от нестабильной рыночной конъюнктуры, послужит значительной диверсификации экономики региона, а также позволит нарастить добавленную стоимость, создаваемую в регионе для финансирования его социально-экономических программ.

Предварительный анализ инновационного потенциала Коношского муниципального района, 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 млн. 116 тыс. руб., а расходы: 311 млн. 264 тыс. руб., дефицит – 19 млн. 148 тыс. руб.<sup>1</sup>. Таким образом, финансовых ресурсов не достаточно, чтобы обеспечить даже текущие потребности муниципального образования.

Непременным фактором развития района, включая промышленность, является хорошая транспортная доступность, что

немыслимо без дорог с твердым покрытием. По состоянию на 2007 г. протяженность дорог составила 360,8 км, из которых с твердым покрытием – 71,5 км (менее 20%), с усовершенствованным покрытием, включая щебень и гравий, – 57,2 (около 15%), оставшиеся 65% таковыми только именуются.

Существует дефицит учреждений научного обслуживания – 1 музей на весь муниципальный район (краеведческий), в то время как достопримечательностей насчитывается порядка 23, включая деревню Норенская, где отбывал ссылку Иосиф Бродский. В перспективе намечено создание Дома-музея в Норенской и открытие туристического маршрута «Коноша – Норенская».

В МО «Подюжское» основная отрасль промышленности – лесозаготовительная; здесь основными проблемами являются отсутствие кадров, износ техники, порой достигающий 100%. Прежде всего это связано с недостатком финансовых ресурсов ввиду низкой прибавочной стоимости при реализации леса. В сельском хозяйстве те же проблемы, отсутствие в районе производственной структуры по переработке молочной продукции. С пуском линии по переработке молока крестьянское хозяйство готово увеличивать поголовье скота, повышать надои и, соответственно, улучшать результаты финансово-хозяйственной деятельности.

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 устаревших морально и физически основных фондов. Инвестиции в основной капитал за счет средств муниципального бюджета составили 1 млн. 631 тыс. руб. Учитывая бюджетный дефицит, особое значение для экономического развития территории имеет привлечение прямых инвестиций. Прямые инвестиции являются источником капиталовложений в производство товаров и услуг, обеспечивая привлечение новых технологий, передовых методов управления и маркетинга. Вместе с тем привлечение прямых инвестиций ставит определенные задачи и перед руководством муниципального образования. Главной из них является создание благопри-

<sup>1</sup> www.gks.ru

ятных условий для притока российских и иностранных инвестиций. Естественно, что инвесторы принимают во внимание такое сочетание критериев, которое отвечает характеру их конкретного проекта и связано с их видом деятельности. Так, при рассмотрении вопроса о предприятиях промышленности в качестве положительных факторов при принятии решений могут рассматриваться следующие:

- 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.

Необходимо отметить незаменимую роль администраций муниципальных образований в решении проблем инвесторов, а также постоянное сотрудничество с ними: консультирование и всесторонняя поддержка. В первую очередь, это упрощение и формализация процедур взаимодействия предприятия и контрольно-разрешительных органов.

### Список литературы

1. Цукерман В. А. О стратегической модели инновационного развития региона // Материалы Всероссийской научно-практической Internet-конференции «Методы и модели управления регионом». 2006.
2. Печаткин В. В., Кофанов Д. Г. К вопросу оценки потенциала саморазвития региона // Материалы Всероссийской научно-практи-

ческой Internet-конференции «Методы и модели управления регионом». 2006.

3. Научно-инновационная сфера в регионе: проблемы и перспективы развития / Под ред А. А. Румянцева. СПб.: Наука, 1996.
4. Экономика региона. 2007. № 18.
5. Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2007. № 3 (33).
6. Как «выращивать» конкурентные преимущества региона? // Всероссийский экономический журнал. 2008. № 7.

## ВЗАИМООТНОШЕНИЯ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА С БЮДЖЕТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

**С. В. Пакшенкова**

*Начальник юридического отдела ООО «Сибсоцбанк», г. Барнаул*

*E-mail: svpa @ sibsoc. ru*

Финансовые возможности муниципальных образований Алтайского края по выполнению полномочий по вопросам местного значения значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры экономики муниципальных образований, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и других факторов.

Исходя из этого, одной из важнейших задач органов государственной власти Алтайского края является выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения равного доступа граждан к муниципальным услугам на всей территории Алтайского края.

С 2006 г. финансовая помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований оказывается на формализованной основе в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Расчет дотаций на 2009–2011 гг. осуществляется в соответствии с требованиями Закона Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 90-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов» с учетом последних изменений, внесенных законом Алтайского края от 11 февраля 2008 г. № 18-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов». В составе краевого бюджета на 2009–2011 гг. создано два фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Наиболее значимый из них – краевой фонд финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов. Дотации из фонда распределяются между муниципальными районами и городскими округами на формализованной основе для выравнивания бюджетной обеспеченности по доходам в расчете на одного жителя с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг.

При распределении дотаций из выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов на среднесрочный период формируется резерв средств в размере 15% от общего объема дотаций, утвержденного на 2010 г., и 20% от общего объема дотаций на 2011 г. Это позволит обеспечить учет изменений в социально-экономическом развитии муниципальных районов и городских округов, которые произойдут в ближайшие годы при распределении финансовой помощи на среднесрочный период.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов на 2009 г. планируется в размере 3315,1 млн. руб., на 2010 г. – 3547,2 млн. руб., на 2011 г. – 3788,4 млн. руб. из второго краевого фонда финансовой поддержки поселений дотации распределяются исходя из численности городских и сельских поселений и городских округов. Сумма дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в части, касающейся предоставления дотаций городским округам, планируется на 2009 г. в размере 130,9 млн. руб. На плановый период 2010 и 2011 гг. объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений планируется на уровне 2009 г.

В связи со значительными различиями в уровне бюджетной обеспеченности 725 поселений края органы местного самоуправления муниципальных районов наделены государственным полномочием по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений.

На краевом уровне разработана и утверждена законом Алтайского края методика распределения дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений, учитывающая различия в уровне бюджетной обеспеченности поселений. Органы местного самоуправления муниципальных районов наделены полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. Дотации, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, передаются муниципальным районам в виде субвенций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Краевой фонд финансовой поддержки поселений образуется в составе краевого бюджета только в части финансовой поддержки городских округов.

Для стимулирования деятельности органов местного самоуправления по увеличению неналоговых доходов и повышению эффективности использования бюджетных средств в составе расходов краевого бюджета на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов.

В соответствии с положением ст. 142.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Законом Алтайского края от 3 ноября 2005 г. № 89-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки поселений» в доходах краевого бюджета предусмотрены субсидии из бюджетов городских и сельских поселений, в которых подушевые налоговые доходы превышают пороговый уровень, размер которого при расчете субсидий из бюджетов поселений на 2009 г. установлен в размере 979 руб. в расчете на одного жителя. Общая сумма субсидий, подлежащих перечислению в краевой бюджет из бюджетов городских поселений, составит 2,2 млн. руб. Увеличение порогового уровня в 2009 г. составит 33% по сравнению с уровнем 2008 г., в связи с чем количество городских и сельских поселений, перечисляющих субсидии в краевой бюджет, сократилось с 19 в 2008 г. до 7 в

2009 г., что свидетельствует о высоком росте собственных доходов местных бюджетов.

Размер указанных субсидий на 2010 и 2011 гг. будет определяться при формировании проектов краевого бюджета на соответствующий период. Особое место в расходах краевого бюджета занимает краевой фонд компенсаций, составляющий 8,5 млрд. руб., или 14,4% общей суммы расходов краевого бюджета на 2009 г.

Структура краевого фонда компенсаций выглядит следующим образом:

- субвенции на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования – 68%;
- прочие субвенции на выполнение краевых полномочий – 8%;
- субвенции за счет Федерального фонда компенсаций – 7%;
- субвенции на финансовое обеспечение деятельности образовательных учреждений для детей-сирот и специальных (коррекционных) образовательных учреждений – 7%;
- субвенции на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемного родителя – 6%;
- субвенции на оказание специализированной медицинской помощи в краевых специализированных центрах муниципальных организаций здравоохранения – 3%;
- субвенции на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений – 1%.

Краевой фонд компенсации предназначен для финансового обеспечения полномочий Российской Федерации и Алтайского края, переданных для осуществления в органах местного самоуправления. Средства краевого фонда компенсаций передаются муниципальным районам и городским округам в виде субвенций. Субвенции на выполнение делегированных полномочий позволяют полностью компенсировать расходы местных бюджетов по осуществлению государственных полномочий.

В краевом бюджете на 2009–2011 гг. предусмотрен еще один вид финансовой помощи муниципальным районам и городским ок-

ругам Алтайского края – субсидия на строительство, реконструкцию, модернизацию и капитальный ремонт объектов муниципальной собственности в социальной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве в сумме 380 млн. руб. ежегодно. В расходах краевого бюджета предусмотрены субсидии муниципальным районам и городским округам на развитие улично-дорожной сети городов, рабочих поселков, поселков городского типа и сел в объеме 320 млн. руб. ежегодно. Бюджету муниципального образования «Город Бийск» на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации планируется выделение средств за счет федерального бюджета в 2009 г. в размере 347,9 млн. руб. и в 2010 г. – 370,5 млн. руб., за счет средств краевого бюджета – 10 млн. руб. ежегодно. В целом это будет способствовать стабильному росту и поступательному развитию экономики и социальной сферы края, повышению благосостояния жителей.

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СУБФЕДЕРАЛЬНЫМ ДОЛГОМ

**М. Н. Палюшок**

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

Одним из основных принципов функционирования бюджетной системы государства является принцип эффективности расходования бюджетных средств. В соответствии с ним при составлении и исполнении бюджетов следует исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего или достижения наилучшего результата с использованием определенного (заданного) бюджетом объема средств. В российской практике данное положение имеет законодательное закрепление. В Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип эффективности и результа-

тивности подразумевает необходимость для участников бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий следования цели достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Достижение необходимых результатов с соблюдением указанного положения возможно при наличии адекватных механизмов повышения эффективности государственных расходов и затрагивает в том числе и вопросы долгового управления.

Создание условий и предпосылок для эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики подразумевает ориентацию на достижение поставленных результатов в рамках управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы.

Одним из условий обеспечения эффективного функционирования системы общественных финансов является ориентация на конкретный результат. Следование указанному принципу при планировании, исполнении и контроле за исполнением бюджетов позволяет распределять бюджетные ресурсы по целям, задачам и функциям с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств.

Основным положительным моментом применения данного механизма является возможность соизмерения затрат и результатов, выбора наиболее эффективных путей расходования бюджетных средств, своевременной оценки степени достижения запланированных результатов.

Однако определение эффективности государственных расходов осуществляется безотносительно источников указанных средств и не подразумевает оценку расходов на осуществление заимствований и управления государственным долгом. Учитывая тот факт, что привлечение дополнительных финансовых ресурсов посредством заимствований предусматривает возникновение дополнительной

нагрузки на бюджет, целесообразно проводить оценку эффективности расходов по управлению государственным долгом. Кроме того, предполагая, что основная доля заемных ресурсов привлекается для обеспечения целевых расходов, возникает объективная необходимость программно-целевого (программного) подхода к управлению общественными финансами в части государственных заимствований, что создает предпосылки для более полного учета затрат при оценке эффективности государственных расходов.

Таким образом, достижение и обеспечение эффективности функционирования системы управления общественными финансами подразумевает в том числе и применение программных механизмов планирования, исполнения и контроля в рамках долгового управления. Определение эффективности системы управления государственным долгом, деятельности органов управления, оценки эффективности привлечения, обслуживания и использования заемных ресурсов является необходимым элементом проведения качественной финансовой политики.

Реализация же программного подхода основывается на взаимосвязи государственной долговой и инвестиционной политики и, соответственно, программ государственных заимствований и государственных инвестиций.

Применение программно-целевых методов способствует обеспечению эффективности государственных расходов, соответствует принципу эффективности и результативности использования бюджетных средств и, кроме того, создает возможности реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы в широком его понимании, а также устранения эффекта общего покрытия. Запрет на увязку расходов бюджета не только с определенными доходами бюджета, но и источниками финансирования дефицита, законодательно закрепленный и практикуемый в Российской Федерации, обуславливает информационную закрытость и невозможность адекватной оценки стоимости заимствований на решение инвестиционных задач в силу нецелевого характера привлечений и, соответственно, решений в области долговой политики.

Подобное ограничение создает трудности в решении общенациональных задач в долговой сфере – обеспечении эффективности функционирования финансового рынка, снижении системных рисков и защиты интересов инвесторов.

Очевидно, что определение в качестве исключения из действующего правила возможности обеспечения увязки расходов бюджета с определенными доходами бюджета, в том числе в части субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы, а также источниками финансирования дефицита бюджета, в том числе в части средств целевых иностранных кредитов (заимствований), преследует своей целью решение задач контроля целевых направлений и, безусловно, эффективности использования указанных средств.

Поскольку использование заемных ресурсов предполагает увеличение нагрузки на бюджет в связи с несением дополнительных расходов по обслуживанию заимствований, необходимым представляется осуществление контроля направлений использования заемных ресурсов, который невозможно осуществить без привязки источника к определенной программе (проекту).

Таким образом, программно-целевой подход открывает дополнительные возможности как в области собственно долгового управления, так и в инвестиционной сфере.

Положительные моменты с позиции долгового управления можно сформулировать следующим образом.

1. Обеспечение увязки программы заимствований и инвестиционных программ позволяет пробудить интерес экономических субъектов участвовать в размещении займов, с учетом в том числе возможности дальнейшего использования средств созданных в рамках проектов.

2. Посредством применения программных методов обеспечивается реализация принципа прозрачности (открытости) сферы общественных финансов, что также создает возможности контроля целевой направленности, эффективности и результативности использования финансовых ресурсов.

3. Программный подход способствует повышению качества долгового планирования, осуществляемого исходя из конкретных потребностей и определенных графиков реализации инвестиционных программ, в первую очередь долгосрочного характера.

4. Целевой характер заимствований, ограничиваемый сферой инвестиций, определяет снижение эффекта доступности ресурсов – четкая привязка инвестиционных программ к заемным источникам с учетом долговой емкости бюджета способствует снижению неэффективных расходов, не имеющих конкретного целевого направления.

5. Долгосрочный характер инвестиций и целевой характер долгосрочных займов обеспечивают преемственность долговой политики, способствуя снижению политических рисков в силу объективности и общественной значимости задач, решаемых посредством привлечения заимствований.

6. В рамках программного подхода возникновение государственного долга не предполагает переложения на будущие поколения первичного реального бремени, что объясняется целевым характером и инвестиционной направленностью заимствований.

В сфере инвестиционной политики также можно выделить положительные моменты применения программного подхода.

1. Исключение вероятности нарушения графика платежей по обязательствам в рамках инвестиционного проекта с обеспечением возможности подбора оптимального механизма финансирования и графика привлечения средств.

2. Обеспечение возможности адекватной оценки расходов на реализацию инвестиционного проекта с учетом полной его стоимости, включая расходы по привлечению заимствований, погашению и обслуживанию обусловленных им долговых обязательств.

Общим же эффектом применения программного подхода является возможность немедленного начала реализации инвестиционного решения с привлечением заинтересованных в проекте инвесторов. Очевидный положительный результат начала реализации проекта в настоящем заключается в более раннем появлении экономического

и социальных эффектов, в стимулирующем влиянии на экономику. Кроме того, программный механизм гарантирует инвестиционную направленность заимствований. Привязка инвестиционных направлений к заемным источникам гарантирует (повышает вероятность) инвестиционного применения привлекаемых ресурсов.

Непосредственная реализация программно-целевого подхода имеет два направления, которые можно определить как проектный и программный (портфельный).

Под первым следует подразумевать механизм инвестиционного финансирования, основанный на увязке конкретного заимствования и конкретного инвестиционного решения. Этот вариант возможен в случае реализации высокоприоритетного инвестиционного проекта, имеющего высокую стоимость, для которого целесообразно выделить отдельный заем с оригинальным графиком привлечения средств.

Портфельный подход предполагает увязку конкретного заимствования и группы инвестиционных решений. Он создает более широкие возможности для определения графиков размещения заимствований и привлечения заемных ресурсов для реализации инвестиционных решений, а также портфельного управления рисками.

Но оба подхода имеют свои положительные и отрицательные стороны.

В пользу применения портфельного подхода существует аргумент, который сводится к рассмотрению кредиторами бюджета в целом, а не определенного инвестиционного проекта<sup>1</sup>. Однако следует учитывать, что возможность рассмотрения и оценки инвестиционного проекта также является положительным моментом, поскольку позволяет привлечь инвесторов, непосредственно заинтересованных в его реализации.

Мировой финансовый кризис показал, что «...инвестбанковская отрасль, которая играла роль главного оценщика стоимости активов и рисков, оказалась в глубоком кризисе...»<sup>2</sup>. В результате изменяет-

<sup>1</sup> Добсон Э. Аргументы за портфельный подход.

<sup>2</sup> Кокшаров А. «От «семерки» к «двадцатке» // Эксперт. 2009. 24–30 ноября. №46 (635). С. 28.

ся отношение к действующим кредитным оценкам: основной показатель, на котором делается акцент при предоставлении займа государственным и муниципальным публично-правовым образованиям, – кредитный рейтинг. Как показала практика, он не всегда является объективным и отражает реальную оценку финансового состояния заемщика (эмитента).

Возможность оценить экономическую эффективность конкретного инвестиционного проекта, проанализировать связанные с его реализацией риски – с учетом общего состояния бюджета – выступает положительным моментом и в силу функциональной сущности государства: следует помнить о регулирующей задаче, которая также выполняется региональными органами власти. Долговые инструменты служат механизмом не только финансовой, но и экономической стабилизации и, кроме того, являются основой развития регионального финансового рынка. Их необходимо рассматривать не только как источник дополнительных финансовых ресурсов, но и как инструмент поддержания и развития финансового сектора, а также экономического регулирования.

Таким образом, программный подход, реализуемый посредством увязки конкретного заимствования и конкретного инвестиционного решения, обеспечивает прозрачность долговой и инвестиционной деятельности и отвечает задаче поддержания финансовой стабильности в регионе в силу возможности адекватной оценки рисков заимствований и инвестиций.

Еще одним аргументом в пользу портфельного подхода является взаимозаменяемость и практическая невозможность отслеживания движения конкретных денежных средств от источника до сферы применения, без смешения с другими денежными потоками. Тем не менее развитая система бюджетного учета, которая основана на бюджетной классификации, позволяет детализировать и контролировать статьи доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета по различным категориям, что обеспечивает широкие возможности оценки направлений использования средств.

Ориентируясь на социальную функцию государства, следует

исходить из низкой степени вероятности приоритетного отбора инвестиционных проектов, обусловленного их коммерческой эффективностью. Оценка проектов, основанная, прежде всего, на социальной и экономической эффективности в порядке возникновения потребности в инвестициях, определяет возможность проектного подхода к заимствованиям.

Тем не менее именно сочетание проектного и портфельного подходов является наиболее оптимальным. Управление рисками возможно как на проектной, так и портфельной основе. Оценка вероятных механизмов финансового обеспечения проектов или групп проектов, основанная на расчете долговой емкости бюджета, анализе оптимальности графика привлечения и обслуживания обязательств, доступности ресурсов в определенный момент времени и сопутствующих рисков, позволяет использовать проектный подход наряду с портфельным.

Таким образом, применение программно-целевого подхода предоставляет дополнительные возможности в области долгового управления и в инвестиционной сфере.

Программный подход способствует определению оптимальных механизмов финансирования принимаемых инвестиционных решений и обеспечению более четкого и качественного долгового планирования, а также обуславливает осуществление адекватной оценки расходов на реализацию инвестиционных проектов и контроля направлений расходов.

В условиях активного привлечения заемных ресурсов для социально-экономического развития, с учетом необходимости контроля использования средств, привлекаемых посредством государственных заимствований, применение программно-целевого подхода обуславливает возможности осуществления бюджетного контроля и обеспечивает реализацию принципа эффективности и результативности расходов. Использование программно-целевого метода создает основы для полноценной оценки эффективности долговой и инвестиционной систем региона.

## ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ

**Н. Н. Прядкина**

*Законодательное собрание Оренбургской области*

*E-mail: nnp@mail.orb.ru*

Бюджетное планирование и налоговое планирование являются неотъемлемыми стадиями бюджетного процесса, на которых осуществляется анализ потенциальных финансовых возможностей государства в целом, отдельных его субъектов и муниципальных образований, а также потребность в этих финансовых ресурсах.

Бюджетное планирование, по сути, представляет собой один из элементов системы управления финансами (государственными, региональными, муниципальными), обеспечивающей финансовым ресурсным потенциалом потребителей бюджетных средств в той экономически целесообразной мере, которая соответствует не только реальным возможностям их привлечения в соответствии с действующим налоговым и бюджетным законодательством, но и направлена на стимулирование социально-экономического развития государства (субъекта РФ, муниципального образования) при соблюдении условий финансовой устойчивости и сбалансированности бюджетов, высокой эффективности расходования средств.

Налоговое планирование также выступает в качестве необходимого компонента научно обоснованного бюджетного процесса, которое в отличие от бюджетного планирования своим объектом рассматривает лишь часть финансовых ресурсов в качестве совокупности потенциальных налоговых платежей, аккумулируемых в бюджетной системе. Налоговое планирование регулируется нормами бюджетного процесса и представляет собой деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и участников налоговых отношений по определению структуры и объема государственных доходов, процесса их формирования, корректировке действующей системы налогов и сборов, оценке содержания объектов налогообложения, состава налогооблагаемой базы и размеров налоговых ставок, формированию налогового законодательства, разработке и исполне-

нию планов мобилизации налоговых поступлений в бюджет. При этом основной его задачей является достижение максимально возможного уровня бюджетной автономии в части собственных налоговых поступлений в рамках действующей модели бюджетного федерализма.

Методология планирования включает совокупность логики планирования, основных принципов, методов, системы показателей, действий, необходимых для выполнения плана и его мониторинга. Кроме того, она предусматривает институционально-функциональный аспект исполнения планируемых процедур и мероприятий. Уровень организации и эффективности планирования в значительной степени определяет как текущее, так и перспективное финансовое состояние субъекта РФ или муниципального образования, возможности органов местного самоуправления исполнять возложенные на них функции социально-экономического развития территории и удовлетворять спрос на бюджетные услуги. В настоящее время оценка качества финансового планирования осуществляется преимущественно на основе показателей исполнения либо отклонения фактически полученных значений бюджета от ожидаемых, наличия фактов переутверждения показателей.

У бюджета Оренбургской области, как и у многих российских регионов, наблюдаются значительные отклонения фактических показателей исполнения годового бюджета от плановых (табл. 1).

Так, в 2007 г. изменения в закон области о бюджете вносились семь раз. Необходимо отметить, что частые корректировки отвлекают внимание руководителей администрации и финансовых органов регионов от вопросов стратегического управления. В сочетании со значительными отклонениями фактических результатов от первоначальных планов они усугубляют неопределенность бюджетной политики по отдельным направлениям бюджетных расходов.

На качество планирования негативно влияет и существенное занижение бюджетных показателей в начале года, что влечет за собой увеличение расходов к концу года, а это предполагает необходимость новых корректировок бюджета, позволяющих произвести дополнительные расходы. Это подтверждает тот факт, что расходы бюджетов российских регионов в последний месяц финансового года значительно превышают среднемесячный уровень.

Таблица 1  
Исполнение доходной части областного бюджета Оренбургской области за 2005–2007 гг., млн. руб.

Наименование группы, подгрупп, статей, подстатей, элементов, программ (подпрограмм), кодов экономической классификации доходов	2005 г.			2006 г.			2007 г.		
	Первоначальный бюджет	Уточненный бюджет	Исполнено	Первоначальный бюджет	Уточненный бюджет	Исполнено	Первоначальный бюджет	Уточненный бюджет	Исполнено
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Доходы</b>	<b>13 866</b>	<b>17 061</b>	<b>18 929</b>	<b>17 365</b>	<b>21 104</b>	<b>23 087</b>	<b>21 906</b>	<b>27 448</b>	<b>31 183</b>
<b>Налоги на прибыль, доходы</b>	<b>8 182</b>	<b>11 237</b>	<b>12 503</b>	<b>10 684</b>	<b>12 697</b>	<b>14 655</b>	<b>13 871</b>	<b>18 363</b>	<b>21 552</b>
Налог на прибыль организаций	3 849	6 904	7 818	5 773	7 786	9 593	8 348	12 127	14 852
Налог на доходы физических лиц	4 333	4 333	4 685	4 911	4 911	5 062	5 523	6 237	6 700
<b>Акцизы по подакцизным товарам (продукции)</b>	<b>1 386</b>	<b>1 386</b>	<b>1 342</b>	<b>1 757</b>	<b>1 757</b>	<b>1 648</b>	<b>1 735</b>	<b>1 735</b>	<b>1 725</b>
<b>Налоги на совокупный доход</b>	<b>251</b>	<b>251</b>	<b>270</b>	<b>238</b>	<b>388</b>	<b>421</b>	<b>428</b>	<b>553</b>	<b>619</b>
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	248	248	267	235	385	418	426	551	614
Единый сельскохозяйственный налог	3	3	3	3	3	2	3	33	5
<b>Налоги на имущество</b>	<b>2 331</b>	<b>2 331</b>	<b>2 342</b>	<b>2 632</b>	<b>3 017</b>	<b>3 002</b>	<b>2 939</b>	<b>3 370</b>	<b>3 391</b>
Налог на имущество организаций	1 573	1 573	1 637	1 779	2 094	2 242	2 128	2 559	2 605
Транспортный налог	683	683	479	589	589	421	463	463	413
Налог на игорный бизнес	74	74	226	264	334	339	349	349	374
<b>Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами</b>	<b>907</b>	<b>907</b>	<b>1 657</b>	<b>1 421</b>	<b>2 198</b>	<b>2 282</b>	<b>2 201</b>	<b>2 244</b>	<b>2 403</b>
Налог на добычу полезных ископаемых	907	907	1 657	1 420	2 198	2 282	2 200	2 243	2 403
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	800	800	1 526	1 271	2 018	2 026	2 026	2 026	2 178

Налог на добычу прочих полезных ископаемых	107	107	131	149	179	174	174	217	224
<b>Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>232</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>-32</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-17</b>
<b>Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности</b>	<b>670</b>	<b>670</b>	<b>519</b>	<b>374</b>	<b>624</b>	<b>625</b>	<b>570</b>	<b>690</b>	<b>755</b>
Дивиденды по акциям	12	12	15	13	13	11	15	15	15
Доходы от размещения средств бюджетов	0	0	0	0	0	76	0	90	94
Проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны	79	79	28	93	93	5	24	24	21
Доходы от сдачи в аренду имущества	206	206	231	239	239	255	250	250	293
Платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий	7	7	8	8	8	9	10	10	17
Доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог	366	366	237	21	271	269	271	301	314
<b>Платежи при использовании природных ресурсами</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>124</b>	<b>93</b>	<b>133</b>	<b>140</b>	<b>116</b>	<b>150</b>	<b>154</b>
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	72	72	118	83	123	135	106	140	140
Платежи при использовании недр	9	9	6	9	9	4	10	10	13
<b>Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства</b>	<b>33</b>	<b>53</b>	<b>33</b>	<b>150</b>	<b>273</b>	<b>129</b>	<b>42</b>	<b>339</b>	<b>343</b>
<b>Доходы от продажи материальных и нематериальных активов</b>	<b>0</b>	<b>119</b>	<b>119</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Невысокое качество годового бюджетного процесса объясняется внешними и внутренними факторами. К внешним относятся: не сформированная в полной мере система межбюджетных отношений, перераспределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, изменение размера перечислений из федерального бюджета в течение финансового года и низкая предсказуемость налоговых доходов в ряде регионов, к внутренним – недостаточная способность финансовых органов прогнозировать доходы, грамотно планировать расходы, принимать все принципиальные бюджетные решения до начала года, а также точно соблюдать принятые финансовые решения.

Наиболее важными вопросами практики планирования в условиях снижения качества процедур планирования следует считать обоснование и выбор целевых положений системы планирования, методов прогнозных проектировок и аналитического инструментария, процедур мониторинга финансовых результатов исполнения планов. Исходя из приоритетов развития субъектов РФ и муниципальных образований, систему целей налогового планирования можно представить в виде схемы (рис. 1.).

При подготовке прогноза бюджетных показателей имеют значение метод прогнозирования, уровень детализации прогноза, его продолжительность. Метод прогноза должен давать точный, своевременный и понятный сценарий развития событий в будущем, который может быть эффективно использован при принятии решений.

Процесс годового прогнозирования бюджета состоит из ряда взаимосвязанных последовательных и практических действий:

1. Осуществляется детальный анализ позитивных и негативных сторон действующего на момент составления прогноза налогового законодательства как в целом, так и по отдельным видам налогов.

2. Разрабатываются предложения по внесению в налоговое законодательство дополнений и изменений, направленных на ликвидацию негативных элементов, расширение налогооблагаемой базы, повышение стимулирующей роли налогов и увеличение на этой основе доходов бюджетов всех уровней.

Создание благоприятного налогового климата в пределах компетенции региональных и местных властей		Обеспечение стабильных показателей налоговой обеспеченности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований	
		Мониторинг бюджетного процесса	МБО
Создание условий для роста налоговой базы территории	Создание условий для развития конкуренции	Проведение экспертизы принимаемых законов до вступления их в действие	Определение оптимального объема налоговых ресурсов, необходимых для выполнения государственных задач
Использование научнообоснованной концепции установления и ретулирования региональных и местных налогов	Использование налоговых механизмов, способствующих развитию конкуренции и предпринимательской активности	Обеспечение ясности и доступности законодательных норм в области налогообложения	Определение источников мобилизации налоговых доходов
Создание стабильного информационного массива данных налогоплательщиков о перечислении обязательных платежей	Построение налоговой системы с учетом отраслевой специализации субъектов РФ и муниципальных образований	Использование зарубежного опыта при выработке нормативных и рекомендательных положений	Внедрение научно обоснованной методики распределения налогов по уровням бюджетной системы, адекватной модели бюджетного федерализма
Повышение эффективности налогового администрирования	Разработка приоритетов предоставления налоговых льгот физическим и юридическим лицам. Разработка программы инвестиционной привлекательности с применением налоговых преференций	Оптимизация бюджетных рисков	
Обеспечение внедрения налогового планирования в деятельность хозяйствующих субъектов			
Использование объективных и целесообразных методов оценки финансового и налогового потенциала. Создание стимулов для наращивания налогового и финансового потенциалов. Составление налоговых паспортов территорий			

Рис. Система целей налогового планирования

3. Анализируются факторы, позитивно или негативно влияющие на поступление налогов в текущем году, и разрабатываются меры по устранению негативных факторов и закреплению позитивных тенденций.

4. На основе проведенного анализа хода поступлений по каждому виду налогов за истекший период и ожидаемых оценок поступлений до конца текущего года с учетом предстоящих изменений налогового законодательства и всех факторов изменения экономических показателей на предстоящий период рассчитывается сумма поступлений по каждому виду налогов и всех налоговых поступлений.

5. Проекты налоговых поступлений в составе бюджета совместно с показателями прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на предстоящий год рассматриваются в органах исполнительной и законодательной власти.

При реализации каждого из указанных этапов возникают сложности как объективного, так и субъективного характера.

Проблемой многих регионов является несовершенство законодательства в области индивидуального жилищного строительства. В настоящее время порядок налогообложения имущества физических лиц установлен Законом Российской Федерации от 09.12.1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Согласно ст. 2 закона объектами налогообложения являются жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения. В соответствии с пунктом 1 ст. 1 закона налогоплательщиками налога на имущество физических лиц признаются физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Согласно ст. 44 Налогового кодекса Российской Федерации обязанность по уплате налога возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных кодексом или иным актом законодательства о налогах и сборах, а обязанность по уплате конкретного налога возлагается на налогоплательщика с момента возникновения установленных законодательством о на-

логох и сборах обстоятельств, предусматривающих уплату данного налога. Закон Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» связывает возникновение обязанности по уплате налога на имущество физических лиц с моментом приобретения физическим лицом права собственности. Право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество возникают у физического лица с момента государственной регистрации этого имущества: ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 4 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Таким образом, налог на имущество физических лиц взимается при условии наличия у физического лица правоустанавливающего документа, подтверждающего право собственности на конкретный объект недвижимости (ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Поскольку право государственной регистрации носит заявительный характер, и законодательством не установлен срок, в течение которого должна быть проведена регистрация, местные бюджеты ежегодно теряют значительные суммы непоступившего налога на имущество физических лиц.

В настоящее время только часть земельных участков полноценно оформлена и внесена в кадастр. И это – лишь одна из причин, по которой бюджет недополучает земельный налог. Основная проблема состоит во множестве поставщиков и неоднозначности информации, передаваемой в налоговые органы для определения налогооблагаемой базы по земельному налогу.

Согласно приказам Министерства финансов Российской Федерации, органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и органы муниципальных образований заполняют соответствующие листы, предоставляя тем самым налоговым органам сведения о правообладателе земельного участка (табл. 2).

Таблица 2

### Сравнение полей отдельных листов форм, утвержденных приказами Министерства финансов Российской Федерации

Наименование поля	Лист «Г» приказа от 23.03.2006 г. № 47н (муниципальные образования)	Листы «В» и «Г» приказа от 07.09.2005 г. № 112н (органы государственной регистрации)	Лист «Б» приказа от 20.06.2005 г. № 75н (органы по ведению земельного кадастра)
1	2	3	4
Кадастровый номер земельного участка	+	+	+
Код по ОКАТО	+	-	-
Полное наименование юридического лица или Ф. И. О. физического лица	+	+	+
ИНН	+	+	+
КПП (ОГРНИП)	+	+	+
Документ, удостоверяющий личность правообладателя на момент предоставления земельного участка (со всеми реквизитами)	+	+	+
Адрес места нахождения юридического лица или места жительства физического лица	+	+	-
Дата регистрации права	+	+	+
Наименование правоустанавливающего документа	+	+	-
Номер документа	+	+	+
Вид права	+	+	+
Дата прекращения права	+	-	+
Документ, подтверждающий прекращение права (со всеми реквизитами)	+	- (+ свидетельство о праве на наследство)	-

Очень часто сведения, которыми располагают такие учетные ведомства (по одним и тем же полям), как Федеральная регистрационная служба и Роснедвижимость, не совпадают, а иногда и противоречат друг другу. И если муниципальные образования приобретают, как того просят налоговые органы, программный продукт ЗУМО, то другие органы власти тратят бюджетные средства на разработку своих программ, которые несовместимы с действующими в налоговых органах. Отсутствие единой базы и единого разработчика программ по учету земель и начислениям земельного налога приводит к весомым потерям местных бюджетов. Для решения этой проблемы Правительству Российской Федерации необходимо выработать общую концепцию формирования сведений о земельных участках.

Для ускорения процесса постановки земли на кадастровый учет в Оренбургской области в рамках реализации областной целевой программы «Создание системы кадастра недвижимости и управления земельно-имущественным комплексом на территории Оренбургской области на 2005–2011 гг.» в 2008 г. из областного бюджета выделяются субсидии муниципальным образованиям области на постановку на кадастровый учет неразграниченных земель сельскохозяйственного назначения. Получение муниципальными образованиями субсидий возможно на условиях софинансирования (местный бюджет должен выделить не менее 30% собственных средств). Результатом будет являться упорядочение взаимоотношений с арендаторами земель сельскохозяйственного назначения, заключение договоров аренды в рамках действующего законодательства и, как следствие, рост поступлений в местные бюджеты арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения.

Транспортный налог сегодня уплачивается только законопослушными владельцами транспортных средств. Налоговым кодексом Российской Федерации определено, что физическими лицами налог уплачивается на основании уведомления, нет уведомления – нет обязанности. Однако налоговые органы не в состоянии оперативно определять фактическое местожительство плательщиков.

В результате уведомления направляются по старым адресам, тратятся огромные бюджетные средства на почтовые расходы. Необходимо включить квитанции об оплате транспортного налога в перечень документов, необходимых для прохождения технического осмотра, при постановке на учет (снятия с учета) транспортного средства. И в данном случае проблема несовместимости программных продуктов, используемых органами ГИБДД и налоговыми органами, не менее актуальна, чем в отношении земельного налога.

В Оренбургской области с 1 января 2008 г. часть поступлений (70%) транспортного налога зачисляется в бюджеты муниципальных образований, в связи с чем органы власти муниципальных образований проводят легальную и нелегальную сверку данных о транспортных средствах и их владельцах, имеющих в налоговых органах, органах ГИБДД, с фактически имеющимися. Расхождения колоссальны. Найти то звено в цепочке, где теряется информация о фактически используемом транспортном средстве, не представляется возможным, т. к. каждый орган власти ограничен в своих полномочиях и никто не видит полной картины базы по налогу.

Значительная работа в 2006–2007 гг. была проведена по созданию льготных условий по налогу на прибыль организаций для стимулирования инвестиций на территории Оренбургской области. В структуре налоговых доходов областного бюджета данный налог занимает основную долю, его поступление за 2007 г. составило 14 852,2 млн. руб., удельный вес в налоговых доходах областного бюджета – 47,6%. Именно поэтому осуществлялось формирование налогового законодательства по данному виду налога, способного обеспечить не только увеличение поступлений по налогу на прибыль в текущем году в областной бюджет, но и их стабилизацию на краткосрочный период (3 года).

Для стимулирования инвестиционных проектов начиная с 2006 г. в области действуют законы, устанавливающие пониженную (до 13,5%) ставку по налогу на прибыль предприятиям, осуществляющим инвестиционную деятельность. Решение о целесообразности

заключения инвестиционного договора в соответствии с Законом Оренбургской области «Об инвестиционной деятельности на территории Оренбургской области, осуществляемой в форме капитальных вложений» принимается на инвестиционном совете, в состав которого входят по 6 представителей от Законодательного собрания и Правительства области.

Жизнь вносит свои коррективы в принятые законы, совершенствуется работа органов власти. Так, в закон, устанавливающий пониженную ставку налогоплательщикам-инвесторам на 2008 г., были внесены дополнения:

– вводящие понятие: бюджетная эффективность (как соотношение увеличения доходов бюджета с суммой предоставляемой льготы) срока окупаемости льготы;

– устанавливающие срок окупаемости предоставляемой льготы и срок, на который заключается инвестиционный договор;

– вводящие дополнительные пункты в заключаемый инвестиционный договор, а именно: величина коэффициента бюджетной эффективности, срок окупаемости, минимальные объемы платежей, которые инвестор, пользующийся льготой, обязуется ежегодно уплачивать в областной бюджет.

Работа по прогнозированию и наполняемости доходной части бюджета должна быть сопряжена с повышением качества финансового менеджмента в бюджетном секторе. Для этих целей необходимо формирование следующих документов: реестр расходных обязательств, реестр ведомственных целевых программ, оценка эффективности целевых программ, доклад о результатах и направлениях программно-целевой деятельности и др.

## **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ САМОДОСТАТОЧНОСТИ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ (ДОХОДОВ БЕЗВОЗМЕЗДНЫХ ПЕРЕЧИСЛЕНИЙ) КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ СЗФО**

**А. С. Ревайкин**

*Петрозаводский государственный университет*

*E-mail: asr@onego.ru*

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. обеспечение сбалансирования социально-экономического развития регионов определено как один из целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации. При этом сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривает обеспечение условий, которые позволяют каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов.

Одним из условий фактического равноправия регионов в удовлетворении потребностей граждан независимо от места проживания в общественных благах является самодостаточность собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. В этой связи, по моему мнению, представляет интерес рассмотреть динамику бюджетной самообеспеченности регионов СЗФО собственными бюджетными доходами и место Республики Карелия. В новой редакции БК РФ к собственным доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления, за исключением субвенций. Как известно, в прежней редакции БК РФ безвозмездные перечисления не включались в собственные доходы. Новая редакция собственных доходов достаточно обоснованно, на мой взгляд, подвергалась критике. И основным аргументом являлось то, что новая редакция порождает иждивенчество. В данной статье к собственным доходам консолидированных бюджетов регионов СЗФО относятся только налоговые и неналоговые доходы, т. е. доходы бюджетов без безвозмездных перечислений.

Таблица 1

**Собственные доходы консолидированных бюджетов  
(без безвозмездных перечислений) в регионах СЗФО, млн. руб.**

Регион	2000 г.	2004 г.	2006 г.	2007 г.
Республика Карелия	4839,8	8739,2	17421,7	21426,9
Республика Коми	10242,4	19073,6	28411,4	30256,1
Архангельская область	7251,4	19276,7	20146,6	28617,5
Вологодская область	9492,2	23696	30954,8	35877,1
Калининградская область	3886,2	8957	15745,4	20278,8
Ленинградская область	9041,7	21987	33870,2	42929
Мурманская область	6303,4	14352,4	22883	31213,6
Новгородская область	2335	6348,6	9579,3	11412,5
Псковская область	1772,8	5532,4	7518,1	9592,5
г. Санкт-Петербург	37718,8	95294	204742	264822

На основе данных табл. 1 определим, насколько в 2007 г. увеличились собственные доходы в регионах СЗФО по сравнению с 2000 г. (в разах):

- Республика Карелия – 4,4;
- Республика Коми – 2,9;
- Архангельская область – 3,9;
- Вологодская область – 3,8;
- Калининградская область – 5,2;
- Ленинградская область – 4,7;

- Мурманская область – 4,9;
- Новгородская область – 4,9;
- Псковская область – 5,4;
- г. Санкт-Петербург – 7,4.

В среднем по РФ доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за этот же период увеличились в 4,3 раза.

Это означает, что в 6 регионах СЗФО темпы увеличения собственных доходов консолидированных бюджетов были более высокими. Положительным является то, что темпы роста собственных доходов консолидированных бюджетов опережали темпы инфляции от 1,3 до 3 раз. В то же время приведенные данные говорят о значительной межрегиональной дифференциации темпов увеличения собственных бюджетных доходов.

Обратимся к данным о душевой бюджетной обеспеченности собственными доходами, представленными на рис. 1.

Общей тенденцией для всех регионов является значительный рост душевой бюджетной обеспеченности собственными доходами: от 3,2 раза (Республика Коми) до 7,2 раза (г. Санкт-Петербург). Различие между максимальной и минимальной величинами в 2007 г. сохранилось на уровне 2000 г. – 4,3 раза. В 2000 г. самая большая душевая бюджетная обеспеченность собственными доходами была в Республике Коми, в 2004–2007 гг. – в Санкт-Петербурге; самая меньшая в 2000–2007 гг. – в Псковской области.

Ныне за каждым уровнем бюджетной системы на постоянной основе закреплены налоговые доходы. Однако региональные доходы, закрепленные за субъектами РФ и муниципальными образованиями, в формировании собственных доходов играют незначительную роль. Так, например, анализ региональных налогов в регионах северного района в 2007 г. показал, что они составили в собственных доходах в консолидированных бюджетах 10–13,5%. На долю же федеральных налогов и сборов соответственно приходилось от 67,6 до 87,3%. Таким образом, на протяжении всего периода реформирования межбюджетных отношений сохраняется почти полная зависимость субъектов РФ, местного самоуправления от федерального центра.

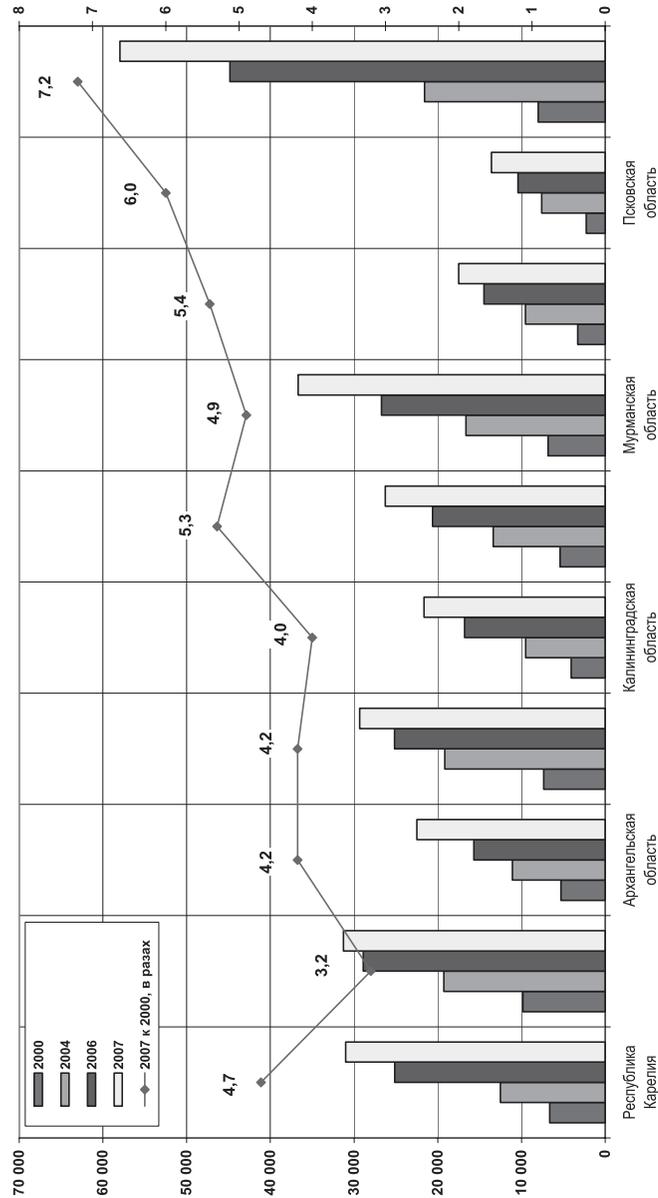


Рис. 1. Собственные доходы консолидированных бюджетов регионов СЗФО в расчете на душу населения регионов, руб.

Асимметрия в собственных доходах консолидированных бюджетов регионов обусловлена не только незначительной ролью региональных доходов, но в значительной мере – различиями в основных федеральных налогах (налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц), закрепляемых за регионами.

Рис. 2 отражает заметную межрегиональную дифференциацию по налогу на прибыль: различие между максимальной и минимальной величинами составляет 2,3 раза; по налогу на доходы физических лиц – 1,5 раза. Заметим, что налог на прибыль зависит от эффективности предприятий и организаций, налог на доходы физических лиц, прежде всего, – от уровня оплаты труда.

Межрегиональная дифференциация по душевым собственным доходам в консолидированных бюджетах регионов СЗФО во многом определяется различиями в уровне социально-экономического развития регионов, обобщенным показателем которого является валовый региональный продукт в расчете на душу населения.

Для того чтобы выяснить, насколько собственные доходы обеспечивают расходы консолидированных бюджетов регионов СЗФО, необходимо рассмотреть расходы этих бюджетов. Заметим, что в новой редакции БК РФ зафиксировано важное положение о формировании расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. Формирование расходов бюджетов бюджетной системы осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, которые установлены законодательством Российской Федерации разграничением полномочий между всеми ветвями государственной власти и органов местного самоуправления.

Сравнение полученных данных с данными о темпах роста общего объема собственных доходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО показывает, что во всех регионах, кроме Санкт-Петербурга, темпы роста расходов были выше. Более полную картину межрегиональной дифференциации расходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО дают данные о душевых бюджетных расходах, представленные на рис. 3.

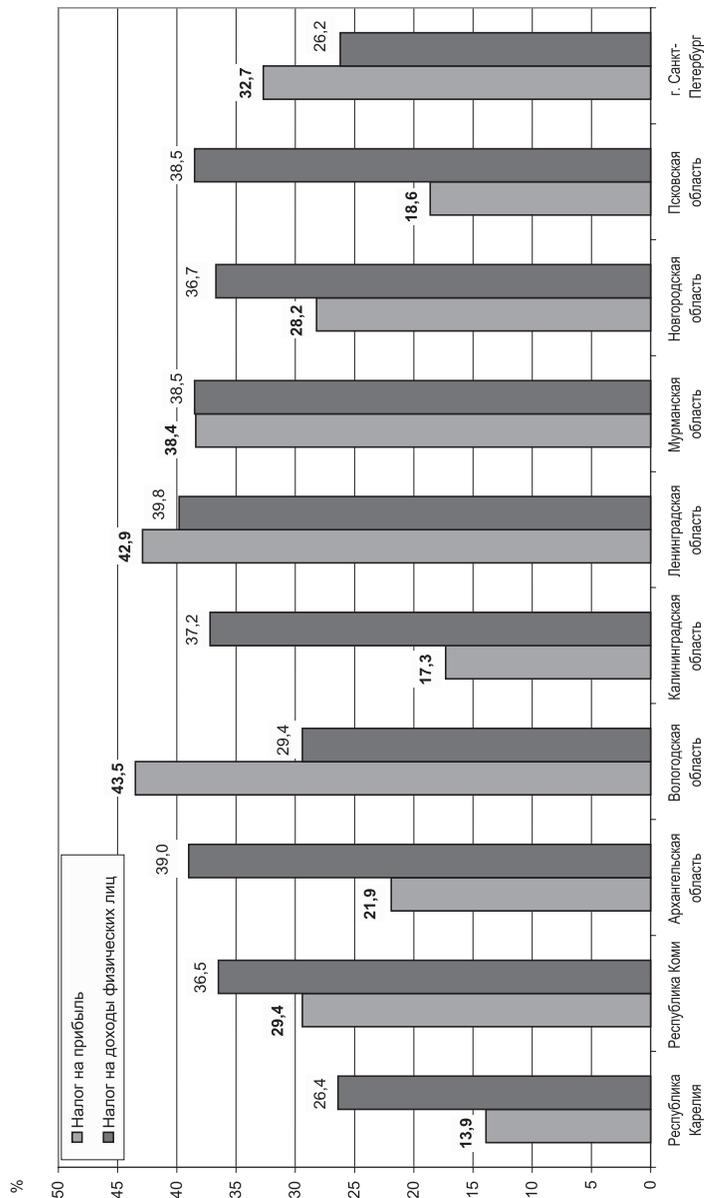


Рис. 2. Доля налога на прибыль и налога на доходы физических лиц в собственных доходах консолидированных бюджетов регионов СЗФО в 2007 г., %

Таблица 2  
Расходы консолидированных бюджетов регионов СЗФО,  
млн. руб.

Регион	2000 г.	2004 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 2000г., %
Республика Карелия	5298,2	10917	16646,3	19775,9	3,7
Республика Коми	10195,6	20448,8	29394,8	33807,2	3,3
Архангельская область	8428,8	21697,9	27129	36611,2	4,3
Вологодская область	9227,7	21697,9	32161,5	39546,1	4,3
Калининградская область	4441	11442,7	20906,5	26889,4	6
Ленинградская область	8804,6	23462,4	34603,1	44556,9	5,1
Мурманская область	6673,2	15976,9	28997	38506,7	5,8
Новгородская область	3267,7	7476,1	12343,3	14624	4,5
Псковская область	3390,6	8307,7	10069,2	13563,4	4
г. Санкт-Петербург	36228,3	94043,5	186136,8	262446,1	7,2

Темпы увеличения расходов консолидированных бюджетов в расчете на душу населения в 2007 г. по сравнению с 2000 г. во всех регионах были выше, чем общие расходы, в связи с тем, что во всех регионах в 2007 г. по сравнению с 2000 г. сократилась численность населения. Причем в 6 регионах темпы роста расходов превышали темпы роста душевых собственных доходов. Различия между максимальной и минимальной величинами в 2007 г. по сравнению с 2000 г. в регионах СЗФО увеличились с 2,2 раза до 3 раз, то есть были ниже, чем эти различия по душевым собственным доходам. Самые высокие расходы в 2000 и 2004 гг. были в Республике Коми, а в 2006–2007 гг. – в г. Санкт-Петербурге. Самые низкие доходы на протяжении всего периода, кроме 2004 г., были в Псковской области.

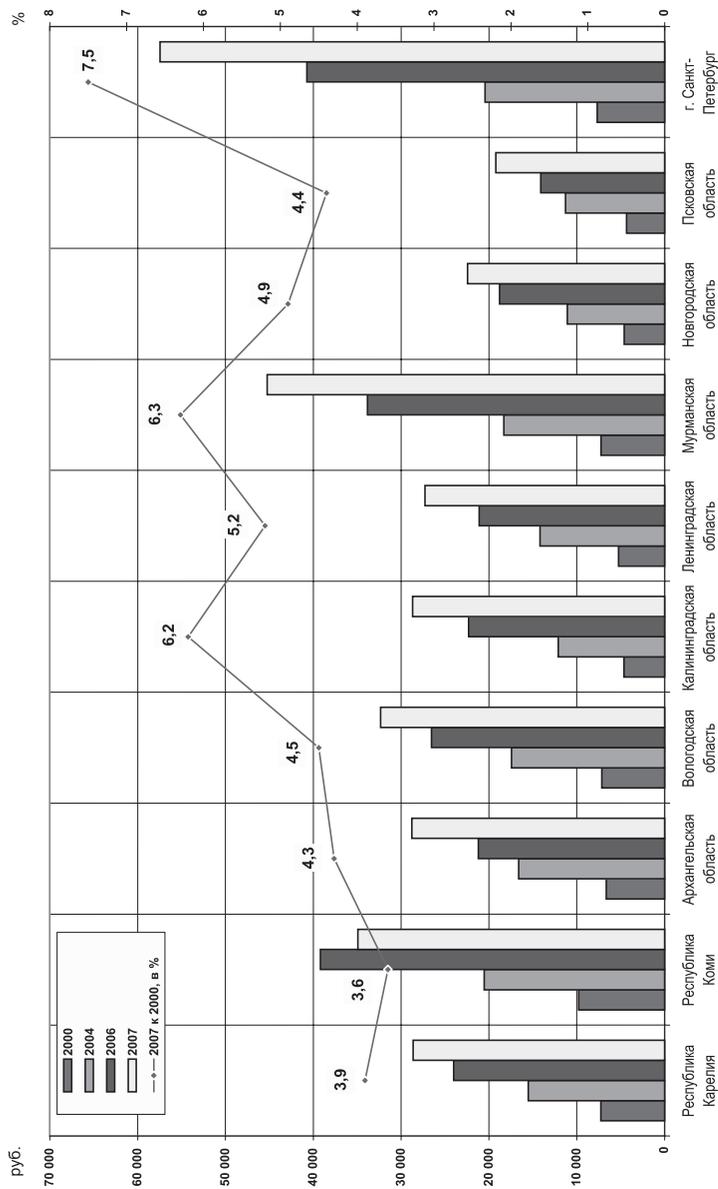


Рис. 3. Расходы консолидированных бюджетов регионов СЗФО в расчете на душу населения, руб.

О самодостаточности собственных доходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО можно судить на основе сравнения их с душевыми расходами.

Сравним собственные доходы консолидированных бюджетов регионов СЗФО с душевыми расходами и на этой основе определим, насколько собственные доходы обеспечивают расходы консолидированных бюджетов.

Таблица 3

**Доля собственных душевых доходов в бюджетных расходах консолидированных бюджетов регионов СЗФО, %**

Регион	2000 г.	2004 г.	2006 г.	2007 г.
Республика Карелия	91,3	80,6	74,7	70,2
Республика Коми	100,5	93,9	73,7	89,5
Архангельская область	81,2	66,6	74	78,2
Вологодская область	102,9	109,9	94,8	90,7
Калининградская область	87,5	78,5	75,3	75,4
Ленинградская область	102,7	94,3	97,6	96,3
Мурманская область	94,4	90,9	79	81,1
Новгородская область	71,5	85,8	77,2	78
Псковская область	52,3	67,3	73,9	70,7
г. Санкт-Петербург	104,1	105,5	110,1	100,1

Данные табл. 3 показывают, что в 7 регионах доля собственных доходов в 2007 г. по сравнению с 2000 г. в бюджетных расходах снизилась. В 2000 г. в 4 регионах собственные доходы обеспечивали бюджетные расходы консолидированных бюджетов, т. е. собственные доходы обеспечивали бюджетные расходы, а в 2007 г. – только в одном регионе. За все рассматриваемые годы по уровню самодостаточности собственных доходов консолидированных бюджетов имели место заметные межрегиональные различия. Так, различия между максимальной и минимальной величинами бюджетной обеспеченности в 2000 г. составили 2 раза, в 2007 г. – 1,4 раза.

Как известно, общие доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ включают безвозмездные перечисления.

Данные об общих душевых доходах представлены на рис. 4.

Заметим, что во всех регионах, кроме Новгородской и Псковской областей, темпы роста общих душевых доходов консолидированных бюджетов СЗФО опережали темпы роста душевых собственных доходов за счет более быстрых темпов роста безвозмездных перечислений.

Рассмотрим, какую роль в формировании общих доходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО играют безвозмездные перечисления.

Общей тенденцией для всех регионов СЗФО является значительный рост в 2007 г. по сравнению с 2000 г. среднелучевых безвозмездных перечислений в консолидированные бюджеты. При этом значительны межрегиональные различия и различия между максимальной и минимальной величинами. Так, темпы увеличения безвозмездных перечислений в регионах СЗФО составили от 530,4 раза (Санкт-Петербург) до 2,5 раза (Новгородская область). Различия между максимальной и минимальной величинами составили 212 раз. Значительная межрегиональная дифференциация по темпам роста доли безвозмездных перечислений в общих доходах консолидированных бюджетов: от 14,5 раза (Санкт-Петербург) до 2,2 раза (Республика Карелия, Калининградская область).

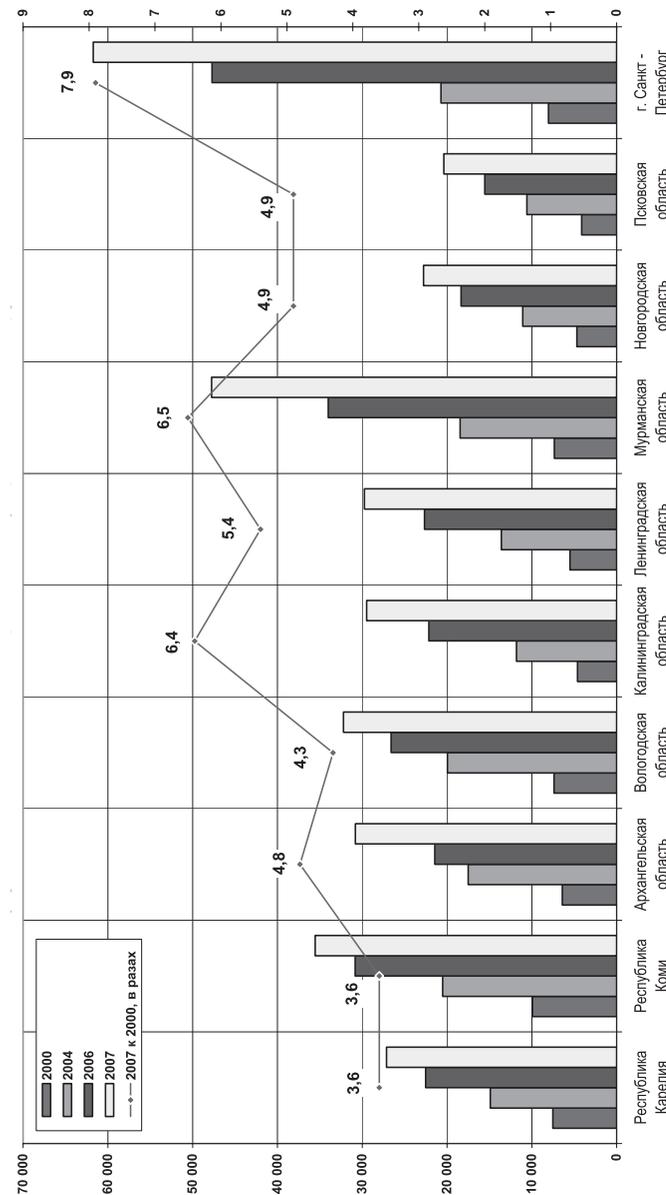


Рис. 4. Общие душевые доходы консолидированных бюджетов (с учетом безвозмездных перечислений) в регионах СЗФО, руб.

Таблица 4

**Безвозмездные перечисления в консолидированных бюджетах регионов СЗФО (числитель – в расчете на душу населения, руб.; знаменатель – доля в общих доходах, %)**

Регион	2000 г.	2004 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 2000 г., в разах
Республика Карелия	876 11,7	2454 16,6	3872 24,8	4863,9 25,9	5,5 2,2
Республика Коми	97 1	1355 6,6	1681 5,6	3945,2 11,5	40,7 11,5
Архангельская область	1104 17,5	2711 15,6	5671 26,6	10568,2 27	9,6 1,5
Вологодская область	34 0,4	-243 -4,7	1295 5,2	3521,4 8,9	97,7 22,2
Калининградская область	555 12	2380 20,3	5325 24,1	7355,7 26,6	13,2 2,2
Ленинградская область	125 2,3	279 2,1	1974 8,7	5638,2 11,6	45 5
Мурманская область	504 7	2014 11	7240 27	9422,5 23,2	18,7 3,3
Новгородская область	1379 29,8	1669 14,9	3725 20,5	3438,9 23,1	2,5 - 0,8
Псковская область	1848 45,1	3046 29,1	4946 30,5	4789,2 33,3	2,6 - 0,8
г. Санкт- Петербург	31 0,4	-774 -3,7	2916 6,1	16444,2 5,8	530,4 14,5

При этом следует учитывать, что к безвозмездным перечислениям в БК РФ относятся дотации из других бюджетов бюджетной системы (в старой редакции БК РФ – финансовая помощь), в том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты. Все составляющие безвозмездных перечислений, их назначение, условия и порядок предоставления ныне четко определены в главе 16 БК РФ «Межбюджетные трансферты». Так, назначение дотаций на

выравнивание бюджетной обеспеченности определяется из самого названия. Предоставление дотаций предназначено для того, чтобы выравнивать финансовые возможности территорий по исполнению собственных расходных полномочий. Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Назначение субсидий состоит в том, что они предоставляются бюджетам субъектов РФ для софинансирования расходных обязательств, которые возникают при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ и расходных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного назначения. Общий объем субсидий субъектам РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования. Субсидии предоставляются местным бюджетам и из бюджета субъекта РФ. Эту же функцию выполняют иные межбюджетные трансферты, которые предоставляются муниципальными районами бюджетам поселений на условиях софинансирования.

Назначение субвенций состоит в том, что они предоставляются бюджетам субъектов РФ для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, которые возникают при выполнении полномочий РФ. Это так называемые мандаты РФ, порядок финансового обеспечения которых подробно описан в БК РФ. Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций. Субсидиями являются и финансовые средства при делегировании государственных полномочий субъекта РФ муниципальным образованиям, а также средства, перечисляемые муниципальными образованиями в бюджет субъекта РФ в связи с превышением установленного уровня бюджетной обеспеченности. Заметим, что ныне в БК РФ закреплено положение, согласно которому все перечисленные формы межбюджетных трансфертов, предоставляемые из федерального бюджета, определяются по единым методикам, утверждаемым Правительством РФ.

Рассмотрим структуру безвозмездных перечислений на примере консолидированных бюджетов субъектов РФ северного района за 2007 г.

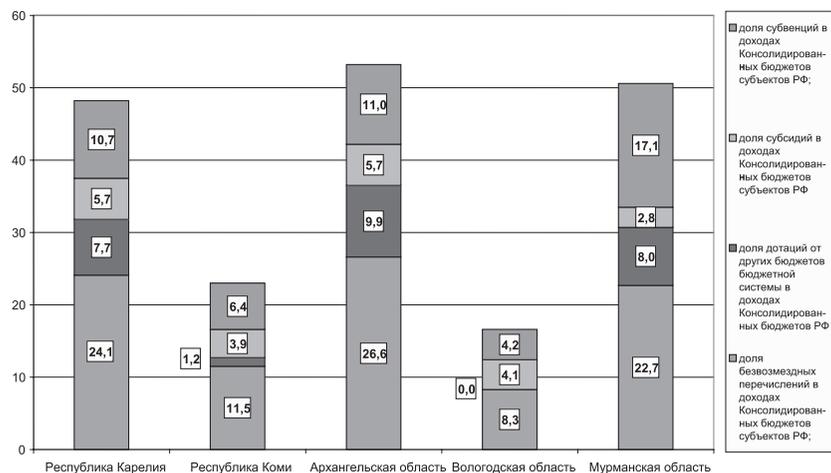


Рис. 5. Структура безвозмездных перечислений в консолидированных бюджетах субъектов РФ северного района в 2007 г., % от общих доходов

Существуют заметные межрегиональные различия как по доле безвозмездных перечислений в доходах консолидированных бюджетов, так и по их структуре (рис. 5). При оценке самодостаточности общих доходов (с учетом безвозмездных перечислений) консолидированных бюджетов субъектов РФ необходимо учитывать роль каждой формы межбюджетных трансфертов, имея в виду их различное назначение.

В заключение рассмотрим, насколько доходы консолидированных бюджетов с учетом безвозмездных перечислений обеспечивают расходы этих бюджетов (табл. 5).

Бюджетная обеспеченность общими доходами (доходами с учетом безвозмездных перечислений) расходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО имеет меньшую межрегиональную дифференциацию по сравнению с бюджетной обеспеченностью собственными доходами. Дефицитными были в 2000 г. два региона; в 2004 г. – 6 регионов; в 2006 г. – 4 региона; в 2007 г. – только 2 региона.

Таблица 5

Доля общих доходов (доходов с учетом безвозмездных перечислений) в расходах консолидированных бюджетов регионов СЗФО, в %

Регион	2000 г.	2004 г.	2006 г.	2007 г.
Республика Карелия	103,5	96	93,7	94,8
Республика Коми	101,5	99,9	102,3	101,7
Архангельская область	104,2	105,3	93,5	107
Вологодская область	103,3	114,5	101,6	99,6
Калининградская область	99,5	98,2	99,2	102,8
Ленинградская область	105,1	95,7	107,2	109
Мурманская область	101,6	100,9	100,5	105,5
Новгородская область	101,8	99,8	97,7	101,5
Псковская область	95,3	94	110,3	106
г. Санкт-Петербург	104,5	101,3	117,2	107,4

На основании вышеизложенного можно сделать выводы.

1. Закрепляемые за консолидированными бюджетами регионов СЗФО региональные и местные налоги незначительны и не обеспечивают реализацию важного принципа бюджетной системы РФ – самостоятельности бюджетов, что ставит регионы почти в полную зависимость от федерального центра.

2. Собственные доходы консолидированных (доходы без безвозмездных перечислений) бюджетов во всех регионах, за исключением г. Санкт-Петербурга, не обеспечивают самостоятельности, т. е. бюджеты являются дефицитными.

3. Заметна межрегиональная дифференциация по собственным и общим доходам.

4. Учитывая существенные различия в социально-экономическом развитии регионов и, как следствие, различия в налогооблагаемой базе, ее структуре, межбюджетные трансферты являются необходимым элементом межбюджетных отношений. Проблема заключается в том, что необходимо совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов, особенно в период кризисного состояния.

5. Объективной основой дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности должны быть в перспективе не достижение минимального уровня бюджетной обеспеченности, а социальные стандарты и на их основе дифференцированные социальные нормативы. Только в этом случае возможна реализация конституционного права на равное получение общественных благ.

#### Список литературы

1. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации. М.: Финансы, 2007.
2. Регионы России. Социально-экономические показатели: Стат. сборник. М., 2007.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели: Стат. сборник. М., 2008.
4. Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сборник. Сыктывкар, 2008.

## СУЩНОСТЬ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ<sup>1</sup>

**А. С. Сазонов**

*Волгоградский государственный университет*

Эффективный и действенный государственный финансовый контроль – важнейшее условие существования сильного государства и важный фактор государственного строительства.

В условиях реформирования государственных и муниципальных финансов финансовый контроль должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития общества, пресечение бесхозяйственности, своевременное выполнение обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами, взаимных платежей между хозяйствующими субъектами.

Главной задачей развития государственного финансового контроля на современном этапе его совершенствования является формирование такой системы, которая могла бы реагировать на многочисленные проблемы экономических реформ и государственной финансовой политики, обеспечивала единство организационно-экономических связей, охватывала все стороны и уровни экономики, была бы целостной, построенной на единых методологических и организационных принципах.

Анализ экономической и юридической литературы последних лет, посвященных теоретическим проблемам государственного финансового контроля, показал, что среди отечественных ученых и практиков нет однозначного толкования категории «государственный финансовый контроль».

Министерство финансов Российской Федерации дает такое определение: «Государственный финансовый контроль в Российской Федерации представляет собой систему мероприятий по контролю за соблюдением законодательных и других норма-

<sup>1</sup> Публикация статьи осуществлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 09-02-20202 а/В.

тивных правовых актов, норм, стандартов и правил по использованию государственных средств»<sup>2</sup>.

Данное определение спорно, так как система мероприятий по контролю не отражает его сущность, а служит инструментом государственного финансового контроля.

А. М. Годин, Н. С. Максимова, И. В. Подпорина считают, что государственный финансовый контроль – это система мероприятий по контролю:

– за экономической обоснованностью, соблюдением законодательных и нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил использования государственных средств, полнотой и своевременностью формирования и исполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов, сохранностью, эффективным и целевым использованием государственных финансовых и материальных ресурсов, налоговых льгот, кредитных и заемных средств, привлеченных под гарантии государства, а также иных форм государственной поддержки;

– за исполнением международных финансовых обязательств Российской Федерации, состоянием государственного внутреннего долга, соблюдением налогового, таможенного, валютного законодательства и законодательства о рынке ценных бумаг;

– за осуществлением операций с негосударственными средствами для выявления необычных (нетрадиционных для финансово-хозяйственной деятельности субъекта правоотношений) сделок, требующих повышенного внимания и дополнительного контроля<sup>3</sup>.

В данном определении сущность государственного финансового контроля сводится к системе мероприятий.

Многие исследователи считают, что государственный финансовый контроль – это комплексная и целенаправленная система эконо-

<sup>2</sup> Бюджетная политика и бюджетная система России: итоги 2000–2003 гг. и задачи на перспективу: В 2 т. М., 2004. Т. 1. С. 174.

<sup>3</sup> Годин А. М., Максимова Н. С., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. М., 2003. С. 639–640.

мико-правовых действий конкретных органов власти и управления, базирующихся на положениях основных законов государства<sup>4</sup>.

С. В. Степашин, Н. С. Столяров, С. О. Шохин, В. А. Жуков рассматривают государственный финансовый контроль как систему научных знаний. Исходя из концепции науки, государственный финансовый контроль представляет собой динамическую систему экономических знаний, направленных на выполнение и устранение негативных явлений в развитии производительных сил и производственных отношений с целью их регулирования в расширенном воспроизводстве<sup>5</sup>.

Анализ определений, данных в экономической и юридической литературе постсоветского периода, касающихся финансового контроля как особенной категории и государственного финансового контроля как специфической категории, показал, что они раскрывают содержание этих понятий лишь с одной стороны – организационно-управленческой, показывают лишь ту или иную, пусть даже и важную сторону, грань, оттенок этих сложнейших экономических категорий.

Многие исследователи считают, что сущностное содержание категорий «финансы» и «финансовый контроль», их двойственная природа накладывают особый отпечаток и на государственный финансовый контроль.

И финансы, и финансовый контроль, и государственный финансовый контроль выступают в качестве объективной необходимости воспроизводственного процесса. Сущность как финансов, так и государственного финансового контроля заключается в их общественном назначении.

Финансы представляют собой денежные отношения по поводу формирования и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов и накоплений, служащих финансовым обеспечением расширенного воспроизводства и удовлетворения со-

<sup>4</sup> Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Л. А. Дробозиной. М., 2000. С. 385.

<sup>5</sup> Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль: Учебник для вузов. СПб.: Литер, 2004. С. 84.

циальных и других потребностей общества. Финансовый контроль – носитель этих отношений.

Государственный финансовый контроль также является носителем общественных отношений, но только в той части, которая непосредственно связана, с одной стороны, с государственными финансами, их движением в процессе расширенного воспроизводства, с другой – с государственным управлением финансовыми потоками.

С учетом анализа сущности финансов как экономической категории, обобщения различных подходов и мнений экономистов, правоведов и практиков Ю. М. Воронин формулирует следующее определение государственного финансового контроля. «Это экономические отношения по поводу формирования и эффективного использования государственных финансовых ресурсов и государственной собственности, проявляющиеся в деятельности регулируемых правовыми нормами субъектов финансовых правоотношений (органов государственной власти, местного самоуправления и созданных ими структур) по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных (и муниципальных) финансовых средств и государственной (и муниципальной) собственности<sup>6</sup>.

Государственный финансовый контроль только тогда будет результативно и эффективно решать свои задачи, когда государственные средства будут охвачены им в полном объеме. Следовательно, объектами государственного финансового контроля являются отношения, возникающие между государством и юридическими и физическими лицами по поводу производства и распределения национального дохода в территориальном и отраслевом разрезах и его эффективного использования.

Субъектами государственного финансового контроля выступают органы, осуществляющие финансовый контроль.

В настоящее время требование полного охвата государственных средств финансовым контролем отсутствует, что ведет к дублированию контрольных мероприятий, и к несравнимости результатов.

<sup>6</sup> Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль, 2005. С. 50.

Более того, значительная часть государственных средств вообще остается вне контроля, поскольку общего учета контрольных мероприятий, проводимых разными учреждениями, не существует. В такой неупорядоченности государственного финансового контроля одна из главных причин его неэффективности.

Государственный финансовый контроль является одной из функций управления, представляющей систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта для оценки обоснованности и эффективности принятых финансово-управленческих решений, выявления возможных отклонений с целью принятия корректирующих мер.

Государственный финансовый контроль является способом организации обратных связей, благодаря которым органы, уполномоченные принимать властные решения, получают информацию о ходе выполнения принятых ими нормативных правовых актов.

Рассматривая государственный финансовый контроль как функцию государственного управления финансовыми потоками, следует отметить, что эта функция в определенной степени осуществляется всеми органами государственной власти и местного самоуправления независимо от характера их основной деятельности. Это связано с тем, что государственный финансовый контроль является объективной необходимостью воспроизводственного процесса, обусловленной сущностью финансов, поэтому он не может осуществляться в изолированном виде. Объем контрольной деятельности, ее формы и методы, охват контрольными мероприятиями различных отраслей экономики зависят от границ сферы управления и статуса органа, осуществляющего контрольные полномочия в рамках государственного финансового контроля.

Эта отличительная особенность государственного финансового контроля заставляет требовательно подходить к его конкретизации относительно каждого уровня управления и каждого органа, наделенного соответствующими контрольными полномочиями, чтобы избежать параллелизма и дублирования в управлении финансами. К сожалению, этот вопрос, лежащий на поверхности теоретичес-

ких основ, определяющих сущность финансов, ускользает от внимания разработчиков концептуальных подходов создания в стране действенной, четко отлаженной единой системы государственного финансового контроля.

Таким образом, государственный финансовый контроль является особой функцией финансового управления, которая преследует осуществление ее в интересах как государства, так и общества в целом. Эффективное использование государственных финансовых средств и материальных ресурсов – атрибут нормальной хозяйственной деятельности, осуществления государственных социально-экономических программ и обеспечения экономической безопасности страны, а в конечном счете – прочности государства. Поэтому в децентрализованной экономической системе России объективно возникла необходимость как можно быстрее восстановить государственную составляющую в системе финансового контроля – сформировать систему государственного финансового контроля.

В рыночных условиях управление экономическим развитием общества со стороны государства выражается в определении общей экономической стратегии, выработке на этой основе соответствующей финансовой политики и ее реализации посредством установления в обществе единых организационных и финансовых механизмов, а также неукоснительного контроля за их исполнением. Именно в этом проявляется целевая функция государственного финансового контроля.

Из социально-экономического содержания государственно-финансового контроля вытекает, что в широком смысле целями этого вида контроля являются позитивная коррекция в динамике основных макроэкономических показателей, рост темпов развития экономики, увеличение доходной части бюджетов всех уровней, экономия государственных и муниципальных финансовых средств. Другими словами, государственный финансовый контроль призван обеспечить национальную безопасность страны путем защиты финансовых интересов государства в целом, в том числе защита финансовых интересов субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления при проведении единой финансовой и денежной политики.

В узком смысле цель государственного финансового контроля – выявление законного, рационального и эффективного использования государственных и муниципальных финансовых и материальных ресурсов, определение количества и объемов правонарушений в экономической сфере для их предупреждения. Контрольная деятельность, осуществляемая в том числе в рамках государственного финансового контроля, позволяет определить отклонения от установленных целей и тем самым способствовать последующим экономическим изменениям для получения запланированных результатов.

При этом необходимо подчеркнуть характерную особенность государственного финансового контроля как контроля, который предполагает не столько обнаружение нарушений в финансовой деятельности контрольных объектов, сколько их предупреждение. Для определения государственного финансового контроля указание на превентивный характер его действия очень важно. Он действительно призван не только и даже не столько изобличать, сколько предупреждать возможные и исправлять уже допущенные нарушения.

Достижение целей государственного финансового контроля осуществляется путем решения следующих задач:

- организация и осуществление контроля по вопросу своевременного исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов федерального бюджета и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет

средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- контроль законности и своевременности движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- обеспечение поступления в доходную часть федерального бюджета налоговых, таможенных и прочих платежей, обеспечивающих формирование доходной части федерального бюджета;

- оценка эффективности деятельности министерств и ведомств по использованию средств федерального бюджета и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

- контроль правильности ведения бюджетного (бухгалтерского) учета и отчетности;

- улучшение бюджетной и налоговой дисциплины;

- выявление резервов роста доходной базы бюджетов различных уровней бюджетной системы и снижения расходной части бюджета;

- контроль за реализацией механизма межбюджетных отношений;

- контроль над формированием и распределением целевых бюджетных фондов финансовой поддержки регионов;

- пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых и таможенных льгот, государственных дотаций, субвенций и другой помощи отдельным категориям плательщиков или регионам;

- выявление финансовых злоупотреблений в сфере бюджетных и межбюджетных отношений;

– проведение профилактической работы с целью повышения финансовой дисциплины.

## РОЛЬ БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

**И. В. Стрижкина**

*Алтайский государственный университет, г. Барнаул*

*E-mail: morozova@econ.asu.ru*

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» был впервые принят трехлетний краевой бюджет на 2008 г. и плановый период 2009 и 2010 гг. Краевой бюджет на 2009–2011 гг. продолжает практику среднесрочного планирования.

В соответствии с законодательно установленным принципом «скользящей трехлетки» краевой бюджет на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. предусматривает увеличение или сокращение утвержденных в предыдущем бюджетном цикле показателей ведомственной структуры расходов краевого бюджета на 2009 и 2010 гг. с утверждением законом значений ее показателей на 2011 г.

В краевом бюджете обеспечена реализация как общегосударственных, так и региональных ценностей и приоритетов, ключевыми из которых являются обеспечение достойной жизни граждан, устойчивый рост экономики края.

От устойчивого и сбалансированного развития экономики Алтайского края напрямую зависит решение социальных проблем.

Согласно прогнозу, доходы консолидированного бюджета Алтайского края в период с 2005 по 2011 г. увеличатся в 2,8 раза (с 29,4 до 82,7 млрд. руб.).

Важным направлением в доходной части бюджета является снижение зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета.

Таким образом, в структуре доходов консолидированного бюд-

жета Алтайского края собственные доходы в 2009 г. составят 58%, финансовая помощь из федерального бюджета – 42%.

К 2011 г. это соотношение планируется на уровне 70 и 30% соответственно (57,7 и 25,0 млрд. руб.).

Согласно прогнозу, в период с 2005 по 2011 г. собственные доходы консолидированного бюджета Алтайского края увеличатся в 4,1 раза.

В 2009 г. общий объем расходов консолидированного бюджета Алтайского края, по прогнозу, составит 75,4 млрд. руб., что превысит уровень 2005 г. в 3 раза. При этом расходы консолидированного бюджета края на одного жителя увеличатся с 11031 тыс. руб. в 2005 г. до 34618 тыс. руб. в 2011 г.

Расходная часть консолидированного бюджета Алтайского края отражает основные приоритеты бюджетной политики региона и имеет ярко выраженную социальную направленность.

Доля социальных расходов на протяжении 2005–2011 гг. составляет 60% расходной части консолидированного бюджета края.

На поддержку реального сектора экономики края направляется 11–17% расходов консолидированного бюджета, на обеспечение национальной безопасности и правоохранительную деятельность – 4–6%.

Доходы краевого бюджета в 2009 г. составят 55,4 млрд. руб., что на 38% больше доходов бюджета 2008 г., на 2010 г. – 58,5 млрд. руб., на 2011 г. – 62,5 млрд. руб., с темпами роста к предыдущему году 105,7 и 106,7% соответственно.

Собственные доходы краевого бюджета запланированы на 2009 г. в размере 26,0 млрд. руб., на 2010 г. – 33,0% млрд. руб., на 2011 г. – 37,5 млрд. руб. Темпы роста к предыдущим годам: 141,1, 126,7 и 113,6% соответственно.

В 2009 г. основными источниками собственных доходов краевого бюджета являются: налог на доходы физических лиц – 45%, налог на прибыль организаций – 25%, налог на имущество организаций – 13%, акцизы на подакцизную продукцию – 11%, прочие налоговые и неналоговые доходы – 6%. Рост по сравнению с 2008 г. составил 41,1%.

Расходы краевого бюджета запланированы на 2009 г. в размере

58,9 млрд. руб., или на 144,3% больше, чем на 2008 г. На 2010 г. – 59,6 млрд. руб., на 2011 г. – 63,1 млрд. руб., с темпами роста 100,4 и 106,7% соответственно.

Приоритетными направлениями расходов краевого бюджета на 2009–2011 гг., обеспечивающими устойчивое социально-экономическое развитие края, являются продолжение реализации национальных проектов, обеспечение реализации краевых и ведомственных целевых программ, повышение эффективности государственной поддержки сельского хозяйства, развитие транспортной инфраструктуры.

В расходной части краевого бюджета на 2009 г. доля расходов социальной направленности с учетом субвенций местным бюджетам на осуществление государственных полномочий составляет 48%. Среди других приоритетов расходов краевого бюджета 2009 г. – расходы на национальную экономику (16%), на финансовую поддержку муниципальных образований края (7%), на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (5%).

К числу основных направлений расходов краевого бюджета отнесены расходы на продолжение устойчивого роста заработной платы в бюджетной сфере, увеличение денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, повышение выплат в рамках реализации мер социальной поддержки населения, на реализацию приоритетных национальных проектов. Поэтому весь трехлетний краевой бюджет может быть назван бюджетом для граждан.

Общий рост социальных расходов регионального бюджета в 2009 г. по сравнению с 2008 г. составляет 26%.

Главным способом формирования надежной основы для решения социальных проблем, повышения благосостояния и уменьшения бедности населения является обеспечение устойчивого экономического роста.

Ключевым условием достижения поставленной цели является обеспечение неуклонного роста конкурентоспособности экономики края, что может быть реализовано за счет перевода промышленного сектора экономики на инновационный путь развития, создания и раз-

вития новых конкурентоспособных производств, внедрения передовых ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий.

В структуре расходов краевого бюджета на национальную экономику значительную долю занимают расходы на дорожное хозяйство, целевые программы и сельское хозяйство.

За счет средств краевого бюджета осуществляется субсидирование части банковской процентной ставки по банковским кредитам, привлекаемым предприятиями края, и субсидирование налогов, в том числе в отраслях промышленности, сельского хозяйства, транспорта.

Для технического перевооружения предприятий реального сектора экономики и повышения конкурентоспособности экономики края в краевом бюджете на 2009 г. предусмотрены средства на развитие лизинга промышленного оборудования и сельскохозяйственной техники.

Важным направлением поддержки экономики края является развитие малого предпринимательства, в том числе за счет средств, предусмотренных ведомственной целевой программой «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае на 2008–2010 гг.».

Сельское хозяйство занимает приоритетное место в экономике Алтайского края. Имея благоприятные климатические условия, значительный производственный и кадровый потенциал, Алтайский край располагает исключительными возможностями для дальнейшего устойчивого развития сельскохозяйственного производства, позволяющего в достаточных объемах обеспечить пищевую и перерабатывающую промышленность сырьем, население региона – качественными продуктами питания.

Цель финансовой поддержки агропромышленного комплекса края – развитие конкурентоспособного и устойчивого сельскохозяйственного производства, обеспечение населения Алтайского края и других регионов Российской Федерации доступными и высококачественными продуктами питания, увеличение занятости и повышение уровня жизни сельского населения.

В настоящее время в Алтайском крае разрабатывается пилотный проект «Комплексное развитие Алтайского Приобья». Статус особо значимой аграрной территории даст дополнительный стимул развитию не только аграрного комплекса региона, но и смежных видов экономической деятельности – перерабатывающей, пищевой промышленности, сельскохозяйственного машиностроения.

Основные направления поддержки АПК определяются ведомственной целевой программой (ВЦП) «Развитие сельского хозяйства Алтайского края на 2008–2012 гг.», а также приоритетным национальным проектом «Развитие АПК».

Главными мероприятиями ВЦП на 2009 г. являются: возмещение части затрат сельхозпроизводителям на приобретение сельхозтехники (23%), возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным сельхозтоваропроизводителями всех форм собственности (23%), поддержка различных отраслей растениеводства и животноводства (11%) и другие.

Основными направлениями развития АПК в соответствии с указанным национальным проектом является ускоренное развитие животноводства, стимулирование развития малых форм хозяйствования, обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

В краевом бюджете на 2009 г. предусмотрены средства на софинансирование приоритетного нацпроекта «Развитие агропромышленного комплекса» в размере 319,4 млн. руб. Из федерального бюджета предполагается выделить в виде субсидий 300 млн. руб.

Большое значение в развитии экономики Алтайского края приобретает реализация за счет средств краевого бюджета краевых и ведомственных целевых программ, направленных не только на развитие агропромышленного комплекса, но и промышленности и малого и среднего бизнеса.

Их расходы в 2009 г. составят 21% от расходов на национальную экономику.

На целевые программы в области национальной экономики в 2009 г. будет выделено 1962 млн. руб. бюджетных средств. Из них

68% составляет ВЦП «Развитие сельского хозяйства Алтайского края на 2008–2012 гг.», 25% – ФЦП «Модернизация транспортной системы России на 2002–2010 гг.». Кроме того, в 2009 г. реализуются ведомственные целевые программы: «Развитие лесов Алтайского края на 2008–2010 гг.» в сумме 15 млн. руб., «Совершенствование структуры собственности Алтайского края на 2008–2010 гг.» в сумме 18,7 млн. руб., краевая целевая программа «Развитие минерально-сырьевой базы Алтайского края на 2007–2009 гг.» в сумме 19 млн. руб.

В рамках ведомственной целевой программы «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае на 2008–2010 гг.» в 2009 и 2010 гг. предусмотрено 83,9 и 87,8 млн. руб. соответственно.

В течение последних трех лет край не относят к депрессивной территории. Для радикального улучшения уровня и качества жизни населения Алтая в 2007 г. была принята «Комплексная программа социально-экономического развития Алтайского края», включающая «Стратегию социально-экономического развития региона на период до 2025 г.», долгосрочную «Программу социально-экономического развития на 2008–2012 гг.».

Согласно этим документам, структура валового регионального продукта (ВРП) претерпит существенные изменения за счет усиления вклада в ВРП доли услуг (путем развития туристического направления и сопутствующих ему отраслей), расширения инфраструктурной составляющей.

Создание в крае особых экономических зон, реализация крупных инвестиционных проектов, новые подходы к эффективному развитию агропромышленного комплекса позволят преодолеть комплекс неполноценности и войти Алтайскому краю в ряд успешно развивающихся регионов России.

## РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ – ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА АЛТАЙСКОГО КРАЯ

**В. Н. Стрижкина**

*Алтайский государственный университет, г. Барнаул  
E-mail: morozova@econ.asu.ru*

Одной из задач бюджетной политики на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. является наращивание инвестиций в человеческий капитал, развитие образования, здравоохранения, культуры и социального обеспечения. Не случайно основной финансовый закон Алтайского края на «скользящую трехлетку» назван бюджетом развития.

Структура социальных расходов краевого бюджета на 2009 г. такова: социальная политика – 42%, образование – 36%, здравоохранение – 18%, культура – 4%. Общий объем социальных расходов планируется в размере 28 263 млн. руб.

Основной целью бюджетной политики в сфере образования является обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения и ускорение его модернизации. Расходы краевого бюджета на образование вырастут в 2009 г. по сравнению с 2008 г. на 23,6%. В структуре расходов краевого бюджета на образование больше половины занимают расходы на предоставление субвенций местным бюджетам на выплату заработной платы учредителям и обеспечение учебного процесса.

Введение в крае дополнительных выплат и пособий ведет к сокращению количества детей, находящихся в образовательных учреждениях для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, количество приемных детей за последние три года увеличилось с 5 до 316. Число детей, переданных на пансионат в семьи граждан в течение 2008 г., составляет 163 чел. В 2009 г. в краевом бюджете предусмотрены расходы на продолжение реализации краевых целевых программ: «Подготовка квалифицированных рабочих кадров для различных отраслей экономики Алтайского края на 2008–

2012 гг.» в размере 37,1 млн. руб., «Молодежь Алтай на 2007–2010 гг.» в сумме 21 млн. руб., «Развитие государственного образовательного учреждения среднего профессионального образования “Алтайское краевое училище олимпийского резерва” на 2008–2010 гг.» в сумме 5,5 млн. руб., «Дети Алтай на 2007–2010 гг.» в сумме 5,1 млн. руб. и ведомственных целевых программ «Развитие образования в Алтайском крае на 2008–2010 гг.» в сумме 128,4 млн. руб., «Модернизация оборудования школьных столовых на 2008–2010 гг.» в сумме 87 млн. руб., «Развитие футбола в Алтайском крае на 2008–2010 гг.» в сумме 22,4 млн. руб. С 2009 г. в крае будет реализовываться ведомственная целевая программа «Развитие хоккея в Алтайском крае на 2009–2011 гг.», целью которой является создание оптимальных условий для развития детско-юношеского и массового хоккея в Алтайском крае и деятельности команды мастеров «Алтай».

Кроме того, в краевом бюджете предусмотрены доходы на реализацию еще одной новой ведомственной целевой программы «Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края на 2009–2011 гг.», целью которой является оказание методологической поддержки по вопросам юриспруденции, экономики и финансов для субъектов малого и среднего предпринимательства районов Алтайского края.

Всего на краевые целевые программы в сфере образования на 2009 г. выделен 381 млн. руб.

Предусмотрены в бюджете 2009 г. и расходы на реализацию в Алтайском крае приоритетного национального проекта в области образования на сумму 284,3 млн. руб., в том числе на вознаграждение за классическое руководство в государственных и муниципальных общеобразовательных школах – 231,3 млн. руб., внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах – 30 млн. руб., материальное поощрение лучших учителей – 23 млн. руб.

Реализация основных направлений приоритетного национального проекта «Образование» в Алтайском крае позволит улучшить

качество общего образования, повысить уровень оплаты труда учителей и на практике начать переход на новые механизмы финансирования, обеспечивающие структурные и институциональные изменения, которых требует от системы образования инновационная экономика.

Приоритетными направлениями в области здравоохранения являются улучшение здоровья и повышение рождаемости населения, обеспечение и повышение качества и доступности медицинской помощи, лекарственного обеспечения, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, предупреждение болезней и снижение смертности.

Расходы краевого бюджета на здравоохранение и спорт составляют 5206 млн. руб. Самую значительную долю расходов краевого бюджета на здравоохранение в 2009 г. составляют ассигнования на финансирование расходов лечебно-профилактических учреждений края, в том числе на заработную плату, медикаменты, питание, мягкий инвентарь.

В 2009 г. за счет средств краевого бюджета в сфере здравоохранения и спорта реализуются краевые целевые программы: «Организация сервисного обслуживания, восстановление и приобретение медицинской техники для учреждений здравоохранения Алтайского края на 2007–2011 гг.» в сумме 108,2 млн. руб., «Важнейшие направления развития специализированной медицинской помощи на 2007–2011 гг.» в сумме 74,5 млн. руб., «Предупреждение заболеваний социального характера и борьба с ними на 2007–2011 гг.» в сумме 44,4 млн. руб., а также ведомственная целевая программа «Развитие футбола в Алтайском крае на 2008–2010 гг.» в сумме 43,8 млн. руб.

С 2009 г. в крае будет реализовываться новая ведомственная целевая программа «Развитие КГУЗ “Краевой центр медицины катастроф” и его филиалов в городах Бийске, Рубцовске, Славгороде на 2009–2011 гг.» в сумме 36,4 млн. руб.

В бюджете предусмотрены и ассигнования на оказание высокотехнологичной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств краевого

бюджета на 2009 г. – 221, 8 млн. руб., на 2010 г. – 239,4 млн. руб., на 2010 г. – 249, 2 млн. руб. Кроме того, в расходах краевого бюджета на 2009 г. предусмотрены средства на оказание медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями в размере 74 млн. руб.

Расходы краевого бюджета в области здравоохранения будут направлены на повышение структурной эффективности системы здравоохранения, переход к новым принципам финансирования, ориентированным на конечный результат работы каждого лечебно-профилактического учреждения.

Средства краевого бюджета будут направляться на мероприятия по улучшению здоровья населения, охрану материнства и детства, снижение уровня управляемых инфекций за счет вакцинации населения, в первую очередь детей, стабилизации ситуации по социально обусловленным заболеваниям (туберкулез, СПИД, наркомания и другие).

В краевом бюджете предусмотрены средства на поддержку туристической деятельности, а также на разработку программы развития туризма в Алтайском крае запланированы средства в объеме 30 млн. руб. в 2009 г., 32, 1 млн. руб. – в 2010 г. и 34, 3 млн. руб. – в 2011 г.

В изменениях бюджетных ассигнований учтены дополнительные расходы на создание и обеспечение деятельности Алтайского биофармацевтического кластера, создаваемого в форме краевого автономного учреждения, на 2009 г. – 3 млн. руб., 2010 г. – 3 млн. руб., 2011 г. – 3, 2 млн. руб.

В 2009 г. в Алтайском крае будет продолжена реализация приоритетного национального проекта «Здоровье» в объеме 2849 млн. руб. Основными направлениями развития здравоохранения, предусмотренными национальным проектом «Здоровье», являются повышение качества первичной и скорой медицинской помощи, улучшение медицинского обслуживания женщин в период беременности и родов, развитие высокотехнологичных видов медицинской помощи.

В рамках приоритетного национального проекта на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам Скорой медицин-

ской помощи на 2009 г. за счет субсидий из федерального бюджета предусмотрено 207 млн. руб. Денежные выплаты получают около трех тысяч медицинских работников Алтайского края. Предусматривается субсидия на финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи, оказываемой участковыми врачами-терапевтами, участковыми врачами-педиатрами, врачами общей практики, медицинскими участковыми сестрами участковых врачей-терапевтов, медицинскими сестрами врачей общей практики в размере 432 млн. руб.

В краевом бюджете на 2009 г. запланированы расходы за счет средств федерального бюджета на реализацию основных приоритетов в области демографической политики в Российской Федерации. Основные направления в области демографической политики: средства на содержание детей в семье опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей (объем средств определяется Правительством РФ); субсидии на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования (объем средств определяется Правительством РФ); единовременные пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семье – 33,3 млн. руб.

Расходы краевого бюджета на культуру и средства массовой информации в 2009 г. составят 1029 млн. руб.

В сфере культуры в 2009 г. основными задачами останутся сохранение и развитие культурного потенциала, укрепление материально-технической базы учреждений культуры.

В краевом бюджете предусмотрены расходы на содержание 18 краевых учреждений культуры и искусства. Запланированы расходы на приобретение литературы и периодических изданий для библиотек, выставочную деятельность музеев, осуществление постановочной и концертной деятельности, содержание Алтайского краевого Российско-Немецкого дома, выплату грантов Алтайского края в сфере культуры.

В крае принята ведомственная целевая программа «Информационное обеспечение деятельности органов государственной власти Алтайского края» в рамках социально-экономического развития Алтайского края на 2009–2011 гг., на реализацию которой в 2009 г. предусмотрено 140 млн. руб.

Также производится финансирование краевой целевой программы «Культура Алтайского края на 2007–2010 гг.», в 2009 г. объем расходов на осуществление мероприятий по данной программе составит 35 млн. руб.

На реализацию ведомственной целевой программы «Развитие Алтайского государственного мемориального музея Г. С. Титова на 2008–2010 гг.» предусмотрено 2009 г. 4,9 млн. руб.

В рамках проведения мероприятий по созданию сети филиалов Президентской библиотеки в субъектах Российской Федерации в Алтайском крае в 2009 г. предусмотрены средства на создание зала в Алтайской краевой универсальной научной библиотеке им. В. Я. Шишкова.

В 2009 г. предусмотрены 23 млн. руб. на проведение основных мероприятий, главным из которых является 80-летие со дня рождения В. М. Шукшина.

Расходы на культуру в 2009–2011 гг. составят 2,5 млрд. руб., или с ростом за трехлетний период в 1,8 раза. В 2009 г. рост расходов на культуру к уровню 2008 г. составит 205%.

Одним из приоритетных направлений бюджетной политики в Алтайском крае является социальное обеспечение и социальное обслуживание населения.

Главной целью социальной политики Алтайского края является последовательное повышение уровня и качества жизни населения. Перед органами исполнительной власти Алтайского края поставлены задачи по повышению благосостояния населения и снижению бедности, повышению качества и доступности социального обслуживания, особенно для малоимущих групп населения, пожилых людей и инвалидов, улучшению положения семей с детьми, созданию благоприятных условий для комплексного развития жизнедеятельности детей, попавших в трудную жизненную ситуацию.

В структуре социальных расходов краевого бюджета на 2009 г. расходы на социальную политику составят 11,7 млрд. руб., или 38%. В свою очередь, самую значительную часть в структуре социальных расходов занимают расходы на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг различным категориям льготников.

В 2009 г. на содержание 125 учреждений социального обслуживания населения, услугами которых в целом пользуется около 470 тыс. чел., или 1/5 населения Алтайского края, предусмотрено 844,7 млн. руб.

Продолжаются выплаты единовременного пособия гражданам, усыновившим детей, в размере 20 тыс. руб. Это пособие является дополнительной формой поддержки усыновленных детей и назначается независимо от выплат других пособий, осуществляемых за счет средств федерального и краевого бюджетов.

В настоящее время в крае действует комбинированная система мер социальной поддержки, предполагающая ежемесячные денежные выплаты с учетом ежегодной индексации выше планируемого уровня инфляции, льготное обеспечение лекарственными средствами, проезд, установку телефона, изготовление и ремонт зубных протезов.

## **БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ**

**И. Н. Сухова**

*Центр профессиональной подготовки МВД по РК*

*E-mail: irene@sampo.ru*

Бюджетный кодекс Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ) в ст. 31.1 установил, что принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления,

установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными бюджетным кодексом Российской Федерации.

В теории бюджетного права России под бюджетными правами публичного субъекта понимались предметы ведения Российской Федерации, реализацию которых осуществляли органы государственной власти публичного субъекта (органы местного самоуправления), наделенные определенными бюджетными полномочиями.

В ст. 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечислены бюджетные полномочия, которыми наделены субъекты Российской Федерации: установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и др.

Реализуя свои бюджетные полномочия, органы государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливают правовое регулирование по вопросам, отнесенным к предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Республика Карелия, реализуя свои бюджетные полномочия в соответствии со ст. 31.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определила правовое регулирование по вопросам, отнесенным к ее бюджетным полномочиям.

Так, например, особенности бюджетного процесса в Республике Карелия определены в следующих нормативных актах: Закон Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК, Постановление Правительства Республики Карелия от 12 июля 2007 г. № 110-П «Об утверждении порядка разработки проекта среднесрочного финансового плана Республики Карелия и проекта бюджета Республики Карелия на очередной финансовый год».

Правовое регулирование порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти, определено Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК и Постановлением Правительства Республики Карелия «О мерах по реализации Закона Республики Карелия о бюджете Республики Карелия на соответствующий финансовый год».

Постановлениями Правительства Республики Карелия определены вопросы установления и исполнения расходных обязательств Республики Карелия, порядок установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета Республики Карелия, также определены вопросы осуществления государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации.

Закон Республики Карелия «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» от 1 ноября 2005 г. № 915-ЗРК (в ред. от 12 но-

ября 2008 г.) установил нормативы отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет Республики Карелия; порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия; предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия (конкретные суммы межбюджетных трансфертов закрепляются в законе Республики Карелия на предстоящий финансовый год); общий порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов.

Приказами Министерства финансов Республики Карелия определены вопросы установления, детализации и определения порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету Республики Карелия и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов; установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

Временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления закреплено законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК.

Таким образом, можно отметить, что, выполняя положения ст. 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы государственной власти Республики Карелия установили правовое регулирование по вопросам бюджетных полномочий, отнесенных к ведению Республики Карелия.

**ПОДГОТОВКА И ПРОВЕДЕНИЕ ДЕВЯТОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
«ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ  
ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ»  
(г. ПЕТРОЗАВОДСК, 27–29 МАЯ 2009 г.)**

**Т. С. Терновская**

*Петрозаводский государственный университет*

*E-mail: openbudget@psu.karelia.ru*

В период с 27 по 29 мая 2009 г. в г. Петрозаводске прошла Девятая научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов».

Инициаторами и организаторами проведения конференции выступили Правительство и Законодательное собрание Республики Карелия, Полномочное представительство Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе, редакция журнала «Финансы» и Петрозаводский государственный университет.

В Карелии накоплен большой опыт в сфере совершенствования бюджетной политики и межбюджетных отношений, и неудивительно, что именно Петрозаводск уже в девятый раз принимает форум финансистов, законодателей и представителей науки из разных регионов России.

В работе конференции приняли участие 147 чел. (из них 46 заочно) из 22 субъектов Российской Федерации. Среди них: Алтайский край, Архангельская область, Белгородская область, Волгоградская область, Вологодская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ивановская область, Мурманская область, Новосибирская область, Псковская область, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Свердловская область, Ставропольский край, Тульская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Чукотский АО.

Около 70 участников – представители Республики Карелия. В их числе ученые, преподаватели, депутаты Законодательного соб-

рания, представители муниципалитетов, республиканских министерств и ведомств, сотрудники финансовых органов Республики Карелия.

В числе участников конференции было 6 докторов наук из Санкт-Петербурга, Вологды, Петрозаводска.

Всего за девять лет в ежегодных конференциях по бюджетной политике в Петрозаводске участвовало 636 чел. из 47 регионов России, Финляндии и Великобритании (не считая карельских участников).

На открытии конференции с приветственным словом выступил Колесов Александр Семенович – заместитель премьер-министра Правительства Республики Карелия, министр финансов РК. Он отметил, что девять лет назад на бюджетной конференции начинали разговор о несвоевременной выплате заработной платы, о взаимозачетах, все это ушло в историю, в мае прошлого года во время проведения Восьмой конференции никто даже предположить не мог, что в мире разразится финансовый кризис, который превратится в экономический и повлечет спад производства в ведущих странах мира. Все это обусловило актуальность и востребованность конференции по бюджетной политике.

На Девятой конференции обсуждались вопросы бюджетной политики в условиях мирового финансового кризиса. Как отметил в Бюджетном послании Федеральному Собранию глава государства Дмитрий Медведев, впервые за последние десять лет расходы будут выше доходов. «Дефицит бюджета составит не менее 7% валового внутреннего продукта, и это еще оптимистическая цифра», – сказал Президент.

Заместитель председателя оргкомитета конференции, директор Центра бюджетного мониторинга ПетрГУ В. А. Гуртов отметил, что «сегодня самая главная проблема – эффективность бюджетных расходов. Доходная часть федерального бюджета на 2009 г. уменьшилась значительно, на 4 трлн. руб. по сравнению с плановыми значениями в рамках трехлетнего бюджета. Это треть всей расходной части российской казны. Для того чтобы компенсировать раз-

рыв между расходами и доходами, в 2009 г. используются средства Стабилизационного фонда в объеме 3 трлн. руб., указанных средств хватит на два, максимум на три года. В связи с этим на первый план выходит рост производства и возвращение отечественной экономики на путь стабильного инновационного развития. По экспертным оценкам, кризисные процессы в российской экономике включают фазу острого кризиса – 2009 г.; стационарную фазу – 2010 г.; фазу выхода экономики из кризиса – 2011–2012 гг.; возврат на траекторию инновационного развития экономики – 2013 г.».

На конференции обсуждались вопросы необходимости формировать бюджет, ориентированный на результат (БОР). Республика Карелия одной из первых стала внедрять БОР, это на самом первом этапе навело порядок в перераспределении кадров и финансов. Кроме этого, на конференции были рассмотрены вопросы лесопромышленного комплекса Карелии как источника доходов бюджета, рынка субфедеральных и муниципальных облигаций РФ в условиях мирового экономического кризиса, информатизации бюджетной сферы и др.

Петрозаводский государственный университет осуществлял информационную поддержку конференции. Для этой цели служит разработанный сотрудниками Центра бюджетного мониторинга ПетрГУ и размещенный в сети Интернет web-портал Открытый бюджет. Регионы России (<http://openbudget.karelia.ru>). На нем наряду с информацией о конференции и общей информацией по бюджетной тематике размещена информационно-справочная система «Бюджеты регионов России». Кроме этого, сотрудниками Центра бюджетного мониторинга ПетрГУ разработана система управления конференцией, размещенная на этом web-портале, которая позволила участникам конференции заполнять заявки самостоятельно. В раздаточном материале участникам конференции были представлены опубликованные материалы Девятой научно-практической конференции, куда вошли тезисы докладов от 47 авторов.

27 и 28 мая 2009 г. работа конференции проходила в конференц-зале гостиницы «Карелия». В первый день конференции 27 июня

проводилось пленарное заседание, 28 мая работали два круглых стола «Бюджетная политика субъектов Российской Федерации в условиях мирового финансового кризиса» и «Роль регионов в межбюджетных отношениях: федерация, регион, местное самоуправление в современных экономических условиях».

На пленарном заседании конференции 27 мая 2009 г. выступили 7 чел. Среди докладчиков пленарных заседаний были: **Колесов А. С.** – заместитель премьер-министра Правительства Республики Карелия, министр финансов РК, к. э. н.; **Глазков С. Ю.** – Комитет государственных заимствований г. Москвы, советник председателя, к. т. н., «Рынок субфедеральных и муниципальных облигаций РФ в условиях мирового экономического кризиса»; **Завьялов Д. Ю.** – Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, заместитель председателя Комитета, – начальник управления межбюджетных отношений, к. ю. н., «Применение элементов БОРа для оценки потребности в межбюджетных трансфертах»; **Шегельман И. Я.** – Петрозаводский государственный университет, проректор по инновационно-производственной деятельности, д.т.н., профессор, «Лесопромышленный комплекс Карелии как источник доходов бюджета: противоречия последнего десятилетия»; **Литвинцев В. В.** – Контрольно-счетная палата Москвы, аудитор, «Методика и организация внешней проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов»; **Артемова Г. А.** – Департамент финансов г. Москвы, заместитель руководителя Департамента, «О проблемах финансирования социальной сферы г. Москвы»; **Ревайкин А. С.** – Петрозаводский государственный университет, кафедра экономической теории и финансов, д. э. н., профессор, «Сравнительный анализ самодостаточности собственных доходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО».

28 мая 2009 г. работали 2 круглых стола «Бюджетная политика субъектов Российской Федерации в условиях мирового финансового кризиса» и «Роль регионов в межбюджетных отношениях: федерация, регион, местное самоуправление в современных экономических условиях», на которых были заслушаны 13 докладов.

Среди докладчиков круглого стола «Бюджетная политика субъектов Российской Федерации в условиях мирового финансового кризиса» были: **Сабитова Н. М.** – Казанский государственный финансово-экономический институт, зав. кафедрой финансов, д. э. н., профессор, «Бюджет и бюджетная политика Республики Татарстан в условиях финансового кризиса»; **Даньева Е. О.** – Финансово-промышленный венчурный фонд ВПК, заместитель директора IT-центра, «Решение IT-центра ВФ ВПК: от элементов БОР к единой системе управления бюджетом»; **Барашева Т. И.** – Институт экономических проблем КолНЦ РАН, зав. сектором, к. э. н., «Оценка уровня налогово-бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований»; **Шохин Н. Н.** – Вологодский государственный технический университет, зав. кафедрой экономики и технологии производственных процессов, д. э. н., профессор, «Научный инструментарий как важнейший элемент антикризисного управления любого периода развития региона»; **Храмова Т. В.** – Центр международных финансов НИФИ Академии бюджета и казначейства Минфина России, г. Москва, ведущий научный сотрудник, к. э. н., доцент, «Бюджет наднационального интеграционного объединения»; **Ивановский Л. В.** – ООО «Аудиторско-экспертная компания “Балт-аудит-эксперт”», директор практики консалтинга, д. э. н., профессор, «Методика планирования расходов бюджета Санкт-Петербурга на возмещение части расходов, связанных с перевозкой пассажиров по социальным маршрутам»; **Курило А. Е.** – Институт экономики КарНЦ РАН, ст. науч. сотр., к. э. н., доцент, «Предпосылки финансовой самодостаточности местного самоуправления»; **Вахрамеева А. В.** – Филиал № 5 ООО «Информационные системы “Кристалл”» в г. Петрозаводске, специалист регистрационного центра ЭЦП, «Сокращение расходов на бумажный документооборот (описание решения по защищенному электронному документообороту с ЭЦП)».

Среди докладчиков круглого стола «Роль регионов в межбюджетных отношениях: федерация, регион, местное самоуправление в современных экономических условиях» были: **Дружинин П. В.** – Институт экономики КарНЦ РАН, зав. отделом моде-

лирования и прогнозирования регионального развития, д. э. н., «Регионально-целевые программы: проблемы реализации и финансирования»; **Козин В. В.** – Петрозаводский государственный университет, к. ю. н., доцент, «Гражданский контроль за подготовкой, принятием и исполнением бюджета (некоторые проблемы становления гражданского общества в России и Карелии)»; **Рыжикова И. И.** – Компания «Бюджетные финансовые технологии», заместитель генерального директора по региональному развитию, «Инструменты перехода от сметного финансирования учреждений к финансированию бюджетных услуг»; **Бекбаева Э. Р.** – ООО БАРС Групп, «Единое хранилище финансовых показателей как инструмент антикризисного управления», **Сухова И. Н.** – Центр профессиональной подготовки МВД при Республике Карелия, специалист, к. ю. н., «Бюджетные полномочия Республики Карелия».

29 мая 2009 г. участники конференции посетили водопад «Кивач» и г. Кондопогу (Дворец искусств (концерт органной музыки) и Ледовый Дворец спорта).

Проведение конференции по региональной бюджетной политике в г. Петрозаводске способствует повышению роли Республики Карелия во взаимоотношениях с федеральным центром и укреплению ее связей в этой области с другими регионами России.

Ректорат и сотрудники университета провели большую работу по организации конференции, сделали все возможное, чтобы ее участники чувствовали себя в Карелии как у себя дома.

Конференция проводилась при финансовой поддержке Правительства Республики Карелия и Петрозаводского государственного университета.

По итогам работы конференции приняты рекомендации в адрес Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководителей высших учебных заведений, научных организаций.

Изданы сборники материалов и трудов Девятой научно-практической конференции Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов.

Участники конференции отметили высокий научный и организационный уровень проведения конференции и благодарили организаторов за теплый прием.

## **СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОГРАММЫ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР КАК ГАРАНТ БЛАГОПОЛУЧИЯ ГРАЖДАН**

**Я. Н. Топилин, А. М. Хабаров**

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области*

*E-mail: topilinn@mail.ru*

Экономический кризис носит системный характер, затрагивает большинство отраслей экономики и социальной сферы.

Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г.<sup>1</sup> предусматривает усиление социальной защиты населения, обеспечение гарантий социальной и медицинской помощи, государственную поддержку сферы занятости.

Социальные обязательства государства перед населением, принятые до начала кризиса, будут выполнены в полном объеме.

Социальные выплаты и пособия, финансируемые из федерального бюджета, будут проиндексированы с учетом нового прогноза инфляции. Это относится, прежде всего, к пакету государственных пособий на детей, материнскому (семейному) капиталу, а также к выплатам, производимым в рамках законодательства о социальной поддержке отдельных категорий граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи.

В 2009 г. будет реализовано ранее принятое решение о повышении среднего размера социальных пенсий до прожиточного минимума пенсионера (4294 руб. в конце года).

<sup>1</sup> Интернет-портал Правительства Российской Федерации: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/antikrizismeriprf/5431178.htm>.

Получит дальнейшее развитие национальный проект «Здоровье». Основной акцент будет сделан на вопросах формирования здорового образа жизни, который, при активной его пропаганде, должен нивелировать негативные социальные явления, возникающие в условиях экономического кризиса.

В 2009 г. начнут реализовываться мероприятия по совершенствованию онкологической помощи населению и по обеспечению противотуберкулезной помощи.

Будут проведены дополнительная диспансеризация работающих граждан и углубленные медицинские осмотры работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, что позволит выявлять социально значимые заболевания на ранних стадиях для оказания специализированной и высокотехнологичной помощи.

Будет продолжен комплекс мероприятий по совершенствованию медицинской помощи матерям и детям.

Правительство Российской Федерации ставит своей задачей повышение уровня обеспечения населения Российской Федерации необходимыми лекарственными средствами и предусматривает провести комплекс мер по расширению доступности качественных, эффективных и безопасных лекарственных средств, повышению конкурентоспособности российской фармацевтической отрасли на международном уровне.

Предусматривается провести упорядочение процессов допуска лекарственных средств к медицинскому применению, контроля их качества, эффективности и безопасности, установления гармонизированных с международными требованиями к обеспечению качества и безопасности находящихся в обороте на территории Российской Федерации лекарственных средств.

В целом планируемые мероприятия позволят повысить ответственность производителей и дистрибьюторов за качество лекарственных средств при упрощении процедур лицензирования и сокращении административных барьеров в данной сфере.

В режиме немедленного реагирования Правительство Российс-

кой Федерации приняло специальные меры по снижению социальной напряженности, в первую очередь в отношении ухудшающейся ситуации на рынке труда.

С начала года в 1,5 раза увеличен максимальный размер пособия по безработице.

На высшем правительственном уровне организован и проводится еженедельный мониторинг увольнений работников в связи с ликвидацией организаций или сокращением персонала, а также переводом ряда предприятий в режим сокращенного рабочего времени.

Федеральный бюджет выделил дополнительно 43,7 млрд. руб. на стабилизацию ситуации на рынке труда. Субъектами Российской Федерации приняты 82 региональные программы, предусматривающие опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения, создание временных рабочих мест, организацию переезда увольняемых на работу в другую местность. За счет этих средств проводятся специальные мероприятия по развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан.

Запланировано направить на опережающее обучение, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации 173 тыс. чел., организовать 982 тыс. временных рабочих мест и рабочих мест на общественных работах, оказать материальную поддержку на предпринимательскую инициативу 55,8 тыс. чел., оказать адресную помощь при переезде в другую местность 15 тыс. чел.

Стоимость принятых региональных программ составляет более 25 млрд. руб., из которых 90% составляют субсидии из федерального бюджета.

Повышена информированность работников и работодателей по вопросам предоставления гарантий государства в области занятости населения, о ситуации на рынке труда в субъекте Российской Федерации. Во всех субъектах Российской Федерации организована работа консультационных пунктов и телефонных «горячих линий». Для содействия занятости безработных и незанятых граждан, а так-

же граждан, находящихся под риском увольнения (проживающих во всех субъектах Российской Федерации), организована работа информационного портала «Работа в России». Обновление вакансий осуществляется еженедельно.

Для обеспечения приоритетного права российских граждан на трудоустройство на вакантные и вновь создаваемые рабочие места на 2009 г. в 2 раза уменьшены квоты на привлечение иностранных работников субъектам Российской Федерации по сравнению с их предложениями.

Правительство Российской Федерации проводит работу по реструктуризации задолженности по ипотечным кредитам для лиц, временно потерявших работу.

Правительство предпримет ряд мер по поддержке студенчества. В числе таких мер развитие эксперимента по образовательному кредитованию с установлением низкого процента по кредиту (не более 11,5% в год) и усилением роли государственной поддержки. Будет также рассмотрена возможность фиксации платы за получение образования в рублях на весь период обучения для студентов, обучающихся с полным возмещением затрат.

Отдельной важной задачей будет обеспечение занятости выпускников школ, вузов и ссузов, которым наиболее сложно найти работу в условиях кризиса. Здесь будут предприняты меры по сохранению бюджетных мест на очных отделениях вузов на уровне 2008 г., несмотря на демографический спад, по увеличению бюджетных мест в магистратуре до 35 тыс. мест (в настоящее время 20 тыс. мест); в аспирантуре до 29 тыс. (увеличение на 3 тыс. мест), а также по изменению структуры подготовки в вузах и ссузах. Имеется в виду увеличение числа бюджетных мест по наиболее востребованным техническим специальностям и снижение по специальностям в области экономики и управления, гуманитарных наук.

Важным будет принятие закона, позволяющего образовательным и научным организациям создавать малые предприятия, что будет способствовать трудоустройству выпускников учреждений профессионального образования, а также распространению практи-

ки целевой контрактной подготовки студентов старших курсов на основе договоров с предприятиями.

Будет оказана поддержка субъектам Российской Федерации, которые не в состоянии самостоятельно обеспечить реализацию первоочередных социальных обязательств, в т. ч. на которые уже предоставляются субсидии из федерального бюджета, увеличен общий объем субсидий на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных и репрессированных граждан и граждан, имеющих детей), на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, на оплату труда приемного родителя, а также на предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Таким образом, программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г., по нашему мнению, имеет мощную социальную направленность, что, в свою очередь, является гарантом благополучия всех граждан России.

## ОСОБЕННОСТИ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

**Т. В. Храмова**

*Центр международных финансов НИФИ Академии бюджета  
и казначейства Министерства финансов России  
E-mail: takhram07@pochta.ru*

1. **Финансовая глобализация как качественно новая тенденция развития.** Показателем уровня развития глобализации финансов может служить капитал, функционирующий за пределами стран происхождения в объеме накопленных иностранных активов. В состав иностранных активов включаются прямые и портфельные инвестиции (акции и долговые ценные бумаги), требования по банковским ссудам и займам, по межгосударственным кредитам и

т. п. К началу нового столетия объем функционирующего за рубежом капитала сравнялся с мировым валовым продуктом. В 2007 г. иностранные активы в развитых странах составили более 30 трлн. дол.; в развивающихся и переходных странах в объеме долговых обязательств перед частными кредиторами и прямых иностранных инвестиций, по нашей оценке, они равнялись 3,5–4,0 трлн. дол.

Финансовая глобализация стала главной движущей силой развития мировой экономики, уровень которой достиг определенной зрелости, о чем свидетельствует, в частности, финансовый кризис США 2007–2008 гг., который отозвался во всех странах, тем самым подтвердив высокий уровень финансовой взаимозависимости. Ярким свидетельством ускоряющегося развития финансовой глобализации является высокая динамика и растущий объем валютных и евровалютных рынков, банковских депозитов в иностранной валюте, средств, привлеченных с международного финансового рынка, совокупных ресурсов институциональных инвесторов, доли иностранных ресурсов в социально-экономическом развитии отдельных стран и т. д.

Развитие финансовой глобализации стимулируется неравномерностью экономического развития и распределения финансовых ресурсов, неуравновешенностью текущих платежных балансов, острой нехваткой в большинстве стран собственных ресурсов для осуществления инвестиций, покрытия бюджетных дефицитов, проведения социально-экономических преобразований, осуществления слияний и поглощений компаний и банков, выполнения долговых обязательств по внутренним и внешним заимствованиям, а также внедрением современных электронных технологий, позволяющих проводить операции в режиме реального времени.

Мировой финансовый рынок все больше обретает очертания двухуровневой системы. Первый – верхний, наднациональный, или глобальный, уровень представлен обращением ценных бумаг ведущих транснациональных корпораций. Второй – нижний, национальный, уровень. На этом уровне обращаются ценные бумаги национальных компаний. В условиях глобализации границы между двумя уровнями финансового рынка стираются.

В сфере взаимодействия мировой экономики и финансов возникает целый спектр новейших проблем, связанных с содержанием современных финансово-правовых отношений. Исследование международных и внутригосударственных правоотношений в таком контексте определяется сложнейшим положением, в котором находится российская система финансово-правовых норм, требующая коренного пересмотра многих своих базовых институтов из-за влияния международно-правового регулирования.

О применении правил международных договоров РФ говорится в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, а также в ст. 5 Закона «О международных договорах Российской Федерации». Помимо международных договоров составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права. Иными словами, Конституция РФ включает общую правовую норму, заключающуюся в установлении во внутреннем праве Российской Федерации определенного обязательства о придании международно-правовым нормам силы внутригосударственного действия.

В этой связи изучение механизма воздействия на внутреннее право международных финансовых соглашений с участием РФ является особенно актуальным, поскольку возникает разделение международных норм, действующих непосредственно или требующих трансформации через внутренний правовой акт. Этим определяются и задачи государства по созданию концептуальных основ (теоретических и практических) приведения норм российского финансового законодательства в соответствие с международно-правовыми финансовыми нормами.

Многие российские финансово-правовые нормы и институты оказались неэффективными при их применении в новейших финансово-правовых условиях, в которых уже давно функционирует мировая финансовая система. Одна из причин в том, что современные международные финансовые нормы создаются и действуют в экономико-финансовых условиях глобализованного мирового хозяйства. То есть в сфере мировых финансов формируются между-

народно-правовые нормы, регулирующие финансовые отношения и влияющие на нормы, создаваемые государствами, международными организациями, транснационализированными хозяйствующими субъектами и организациями.

Поэтому приведение норм российского финансового законодательства в соответствие с международно-правовыми финансовыми нормами должно исходить из учета фактора активного влияния мировых финансов на российскую финансовую деятельность. В противном случае будут ущемляться национальные российские интересы в экономической сфере мирового хозяйства и ограничиваться права собственности российских предпринимателей из-за заключения низкоэффективных (с точки зрения юридической техники и долгосрочного эффекта) международных финансовых договоров и внешнеэкономических контрактов.

Приведение норм российского финансового законодательства в соответствие с международно-правовыми финансовыми нормами требует пристального внимания и к следующим аспектам:

- принципиально новые формы проявления и взаимодействия публичного и частного интересов в финансовой деятельности государства (повышение роли финансовых организаций, страхование финансовых рисков, развитие негосударственного финансового контроля);

- новая роль государственных органов Российской Федерации в отношениях с наднациональными финансовыми структурами;

- повышенное влияние на финансово-правовую среду социальных условий обеспечения качества жизни человека (повышение роли государственных доходов, льготное налогообложение малого бизнеса, учреждений здравоохранения, образования и т. д.), свободы конкуренции и малого предпринимательства.

Необходимо учитывать также международно-правовые финансовые акты, влияющие на внутреннее финансовое законодательство.

**Бюджет наднационального интеграционного объединения.** 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.

Интеграционное объединение – структура, образованная путем установления гражданско-правовых отношений для получения прибыли, координации деятельности по ее получению или в иных целях, состоящая из двух и более экономических субъектов (имевших и сохранивших статус юридических лиц), которые имеют имущество в собственности, с установлением организационных отношений между ними, определением управляющего органа (в качестве которого может выступать учрежденный ими орган или один из участников) и наделением его правом оказывать влияние на принятие решений в силу преобладающего участия, на основе договора или из-за других оснований.

Сформулированное понятие «интеграционное объединение» позволяет по выявленным признакам выделить среди всех предусмотренных законодательством форм объединений юридических лиц непосредственно сами интеграционные объединения:

- ассоциации и союзы (ст. 121 ГК), в том числе кредитные организации (ст. 3 ФЗ «О банках и банковской деятельности»).

Особое место занимают транснациональные финансово-промышленные группы – межгосударственные (международные) финансово-промышленные группы, среди участников которых имеются юридические лица, находящиеся под юрисдикцией государств – участников Содружества независимых государств, имеющие обособленные подразделения на территории указанных государств либо осуществляющие на их территории капитальные вложения. Особенности создания, деятельности и ликвидации межгосударственной финансово-промышленной группы устанавливаются соглашениями (ст. 4 ФЗ «О финансово-промышленных группах»).

Эти и другие объединения также следует отнести к интеграционным объединениям, если они образованы собственниками с обособленным имуществом, принадлежавшим субъектам различных государств.

Положительный европейский опыт может быть использован при формировании общего бюджета и разработке принципов бюджетного устройства постсоветского экономического пространства.

Например, много лет существующий Евросоюз, 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 остаются 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 интегральные объединения из числа других региональных объединений и поставили 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:

- создать основные принципы формирования и процедуры принятия бюджета;
- рассмотреть наиболее важные понятия интеграционной бюджетной системы и принципы ее функционирования, раскрыть пос-

лдовательные стадии обсуждения и принятия бюджета, временные рамки обсуждения, а также полномочия институтов;

- 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;

- разработать классификацию бюджетных расходов и структуру распределения общих средств: анализ основных статей расходов единого бюджета и их влияния на результаты интеграционного процесса;

- 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.

***Интеграционное объединение Россия – Беларусь.*** Например, впервые за всю историю строительства союзного государства бюджет на 2006 г. был принят в конце текущего финансового года. Эта качественно новая ситуация во многом была связана с тем, что основные параметры бюджета 2006 г. Совмин одобрил в сентябре, а депутаты согласились с тем, что сам бюджет можно было бы принять до того, как будут утверждены бюджеты России и Беларуси. Подобная практика освободила союзные органы от огромного числа согласований в министерствах и ведомствах России и Беларуси (в частности, в национальных министерствах финансов), что дало наднациональным органам возможность работать так, как записано в договоре: то есть иметь соответствующие права, обязанности и держать ответ перед контрольными органами России и Беларуси. Обсуждение основных параметров союзного бюджета в Минске уже в ноябре можно назвать аналогом нулевого чтения бюджета Российской Федерации перед тем, как правительство вносит его в Государственную думу для первого чтения.

И дело не в том, чтобы опередить принятие национальных бюджетов, заранее утвердив единый. А в том, что это свидетельство нового шага на пути создания союзного государства, того, что союзные органы во многом функционируют самостоятельно, как наднациональные, а не являются структурами, вынужденными каждый шаг согласовывать с министерствами и ведомствами обоих государств.

Опыт исполнения предыдущих бюджетов показывает, что, к сожалению, не только на стадии принятия проекта, но и в ходе его исполнения за различными процедурами терялись смысл и значение программ союзного государства. Даже утвержденные программы реализуются очень медленно, поскольку каждый документ прорабатывается в министерствах и ведомствах Беларуси и России, затем поступает в союзное правительство, а на стадии реализации подключаются снова Министерства финансов и Министерства экономики. И до тех пор пока союзная тематика для национальных министерств и ведомств остается одним из вопросов, который они могут либо разрешить, либо запретить, будет сохраняться необязательность исполнения на местах союзных постановлений и решений.

Безусловно, эта ситуация коренным образом может измениться только с принятием Конституционного акта – основного закона союзного государства. Он будет определять международные обязательства России и Беларуси, степень делегирования полномочий на наднациональный уровень. Если бы Конституционный акт высшим законом утвердил делегирование полномочий, бюджет строился бы совершенно по-другому. Россия и Беларусь сначала определяли бы союзные задачи и проблемы, а уже после этого формировали национальные бюджеты.

Если принимать союзный бюджет в конце текущего года, это увеличит ответственность министерств и ведомств России и Беларуси. Когда в июне утверждается размер долевого взноса в главный финансовый документ Союзного государства, все уже должны знать и о совместных программах, и о запланированных культурных, социально-политических мероприятиях, которые необходимо финансировать. Поэтому последующие «мелочные» виды опеки

совершенно излишни: есть Счетная палата России, есть Комитет государственного контроля Беларуси, в функции которых входит контроль за использованием выделенных бюджетных средств.

Основную часть союзного бюджета составляют долевыми взносы России и Беларуси: две трети дает Россия и одну треть – Беларусь. Кроме того, работают налоги на недвижимость союзной собственности, поступает плата по процентам за ранее выданные кредиты, возвращаются сами кредиты. Поэтому к долевым взносам приплюсовываются и эти ресурсы.

Конечно, хотелось бы иметь более весомый бюджет, но сейчас его размеры отражают реальный уровень союзного строительства, которого достигли государства на сегодняшний день. В среднем бюджет ежегодно увеличивается процентов на десять (в 2006 г. его финансирование было 3,3 млрд. руб.), но механизм его утверждения, принятия и функционирования в настоящее время может содержать новые черты, которые в том числе позволят ускорить и подготовку Конституционного акта. По сути, здесь присутствуют те же проблемы, касающиеся разграничения полномочий органов власти. И если наднациональные органы союзного государства в бюджетном процессе продемонстрируют самостоятельность и эффективность, по такой же схеме можно было бы решать и другие вопросы.

Напрашивается вывод: в *бюджетном процессе* союзного государства необходимо серьезным образом менять всю схему финансовых потоков из союзного бюджета в российский бюджет. В международной практике любое перечисление от наднационального органа должно рассматриваться как грант, а при необходимости можно увязать наднациональный перевод этого гранта в зависимости от программ, предусмотренных союзным бюджетом (из выступления заместителя министра финансов Т. Нестеренко).

При рассмотрении вопросов разграничения расходных полномочий следует обратить внимание на ту неточность, которая заложена в ст. 84–87 БК РФ: разграничение расходов между уровнями бюджетной системы по функциональному признаку, а не по признаку принадлежности обязательств. А без этого концептуального

решения мало шансов серьезно продвинуться и в сфере управления бюджетом, и в сфере его контроля.

Сегодня в мире мало государств с полным суверенитетом: так или иначе они делегируют часть своих прав тем или иным наднациональным органам, начиная с ООН и заканчивая различными региональными наднациональными объединениями. И с этой точки зрения разумное делегирование национальных полномочий на уровень союзного государства пойдет на пользу не только органам власти России и Беларуси, но и населению этих суверенных государств.

Кроме того, Россия как евразийская страна должна обеспечивать свои интересы и соблюдать обязательства как на Западе, так и на Востоке, в Центральной Азии, в том числе в рамках существующих на постсоветском пространстве интеграционных группировок (например, ЕврАзЭС).

**Нормотворческая деятельность.** Нужно подчеркнуть, что международные и национальные финансовые нормы играют новую качественную и функциональную роль в регулировании межгосударственных финансовых потоков. Финансовое право отдельных государств не может не согласовываться с новейшими требованиями правового регулирования финансовой деятельности, существующими в мировой практике.

Исследуя международные финансовые нормы, необходимые для включения в российское финансовое законодательство, следует учитывать экономическое содержание и функции различных видов мировой финансовой деятельности и глобализированных финансовых потоков, которые регулируются данными нормами. Более того, международные финансовые нормы часто захватывают и так называемую сферу «виртуальных» финансов (электронных расчетов, компьютерных фондовых ценностей, финансовой информации, финансовых методик расчета и др.), не поддающихся контролю, и без необходимой документации об ответственном лице.

Таким образом, когда в структуре финансовых потоков переплетены несколько несопоставимых денежных слоев (товарно-инвестиционный, кредитно-расчетный и виртуальный), перед фи-

нансовым законодательством встают абсолютно новые задачи по формулированию норм и принципов правового поведения структур (государственных органов и хозяйствующих субъектов), принимающих и применяющих правовые нормы, и формированию правовых основ их полномочий и функций. Это вытекает из того, что не все общепринятые нормы и стандарты могут быть выгодны Российской Федерации, хотя она в соответствии с договорами имеет обязательства по включению международных норм во внутреннее право.

Большинство стран мира и мировое сообщество в целом начинают разрабатывать правовые и экономические приемы борьбы с недобросовестным финансовым поведением, чтобы защитить мировые финансовые рынки и национальные финансовые системы от запрограммированных финансовых кризисов.

Создание существенных системообразующих факторов для регулирования и выделения в национальном доходе современной (виртуальной) части финансов, не обеспеченной «реальными» обязательствами России перед кредиторами, является настоятельной необходимостью для достижения бюджетного равновесия (см.: Афанасьев Мст. П. и др. Бюджет и бюджетная система. М., 2009 г.). Под словами «реальные обязательства» в данном контексте подразумевается система мер по подсчету стоимости российских внешних долгов с учетом мировых стандартов учета всех параметров международной финансовой конкуренции.

#### ***Финансовый кризис и финансовые обязательства России.***

Согласно заявлению премьер-министра, министра финансов Алексея Кудрина, в 2009 г. бюджет недополучит доходов на сумму 1,5–2 трлн. руб., которые правительству придется взять из Резервного фонда. По мнению А. Кудрина, 2009 г. станет самым трудным для российской и мировой экономики со времени окончания Второй мировой войны. Напомним, что ранее не исключалась возможность дефицита бюджета в 2009 г. в объеме 1 трлн. руб., несмотря на то, что в утвержденном бюджете на 2009 г. расходы запланированы на уровне 9,025 трлн. руб., доходы – 10,927 трлн. руб., а профицит – 1,9 трлн. руб. Однако стоит отметить, что этот вариант прогнозировал-

ся исходя из расчетной цены на нефть в 95 долларов за баррель, и уже при его утверждении глава Минфина предупреждал, что из-за падения цен на нефть бюджет предстоит серьезно корректировать. Несмотря на это, государство продекларировало недопущение снижения выплат бюджетникам и готово выполнить все свои обязательства перед ними, хотя и будут значительно переориентированы расходы бюджета.

Руководство России считает необходимым провести реформирование мировой финансовой архитектуры, и одно из российских предложений, представленных А. Кудриным, – распространить критерии развития экономики, в том числе и бюджетного дефицита, подобные принятым в Европейском Союзе, на другие страны мира.

Экономисты уже пытаются заглянуть по ту сторону финансового кризиса и угадать, как его последствия будут менять мировую экономику. Всемирный экономический форум выпустил большой доклад «Будущее мировой финансовой системы», посвященный этой проблеме. В докладе предложены четыре сценария. Они достаточно сильно отличаются друг от друга; сложно сказать, который из них реалистичнее. Хотелось бы, чтобы сценарий, по которому будет развиваться финансовый и экономический кризис, оправдал оптимистические прогнозы.

## **МЕТОДЫ ОРГАНИЗАЦИИ И АВТОМАТИЗАЦИИ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В ФИНАНСОВОМ ОРГАНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

**Ю. В. Юровицкая**

*Филиал № 5 ООО «ИС “Криста”», г. Петрозаводск*

*E-mail: anuhina@krista.ru*

Рассмотрим ту часть бюджетного законодательства, которая касается бюджетных полномочий муниципальных образований и возможности передачи некоторых полномочий городских и сельских поселений на уровень муниципального района, а также способы организации исполнения бюджетов поселений в финансовом органе муниципального района.

Бюджетные полномочия муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений и городских округов) определяет ст. 9 Бюджетного кодекса.

К числу этих полномочий относится «составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета».

В то же время п. 4 ст. 9 Бюджетного кодекса оставляет финансовому органу поселения возможность передачи отдельных бюджетных полномочий финансовому органу муниципального района на основе соглашения между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района.

После вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который определил появление четвертого уровня бюджетной системы, в регионах РФ стали создаваться бюджеты городских и сельских поселений. В конечном итоге реформа местного самоуправления предполагала переход городских и сельских поселений к самостоятельному исполнению собственных бюджетов.

В соответствии с указаниями Минфина России на время переходного периода доходы и расходы поселений, расположенных на территории муниципального района, должны были предусматривать бюджеты муниципальных районов. Также на время переходного периода поселения получили возможность передавать свои бюджетные полномочия по организации и исполнению бюджетов на уровень муниципального района. Такой способ организации исполнения бюджетов поселений, изначально предусмотренный как временный, стал оптимальным для многих городских и сельских поселений. В итоге возможность передачи отдельных бюджетных полномочий городских и сельских поселений на уровень района была закреплена в Бюджетном кодексе РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

Специфика организации исполнения бюджетов поселений связана с их главной особенностью – их небольшим размером. Поселения существуют в условиях дефицита кадров, дефицита средств, с низким уровнем коммуникационной оснащенности. Тем не менее здесь должны выполняться все требования законодательства по организации исполнения бюджета: необходимо организовать все этапы планирования и исполнения бюджета в соответствии с требованиями всех нормативных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс.

Между тем не во всех поселениях, особенно сельских, достаточно трудовых и материальных ресурсов для исполнения бюджетных полномочий. Не всегда финансово-экономические кадры поселений обладают достаточным опытом для организации бюджетного процесса. Расширение численности штата финансовых органов поселений для исполнения бюджетных полномочий приводит к дополнительным расходам местных бюджетов.

Поэтому в части планирования и организации исполнения бюджетов поселений на сегодня существует два подхода:

– самостоятельное выполнение функций по планированию и организации исполнения бюджета поселения администрацией поселения;

– передача полномочий по организации планирования и исполнения бюджета поселения на уровень района (следовательно, на уровне района возникает необходимость организовать централизованное обслуживание исполнения нескольких бюджетов: собственно бюджета района и нескольких бюджетов поселений).

НПО «Криста» обеспечивает реализацию обоих подходов.

1. *Самостоятельное выполнение полномочий по организации исполнения бюджетов администрациями поселений.* Если поселения самостоятельно исполняют свои полномочия, то органом, организующим исполнение бюджета, является администрация поселения (финансовый орган поселения).

**Программное обеспечение:** В этом случае в администрации поселения устанавливается АС «Бюджет поселения» или единый комплекс для администрации поселения = АС «Бюджет поселения» + АС «Смета».

**Достоинства:** Выполняются требования Федерального закона № 131-ФЗ, и поселение самостоятельно осуществляет свои полномочия по организации исполнения бюджета. Достоинством этого решения является то, что АС «Бюджет поселения» может устанавливаться совместно с программным обеспечением для автоматизации учета бюджетного учреждения АС «Смета». Это удобно, так как в этом случае администрация может одновременно выполнять функции межотраслевой централизованной бухгалтерии, ведущей бухгалтерский учет всех ПБС бюджета поселения.

**Недостатки:** Требуется техническая и кадровая подготовленность. Также этот подход требует существенных для бюджета поселения материальных затрат.

2. *Передача полномочий по организации исполнения бюджета с уровня поселения на уровень района.* ФО поселения может передать ФО муниципального района бюджетные полномочия в различном объеме. Например, администрация поселения может оставить за собой бюджетный учет исполнения бюджета поселения либо передать его ФО муниципального района.

В случае передачи полномочий по организации исполнения

бюджета на уровне района необходимо организовать централизованное обслуживание исполнения нескольких бюджетов – собственно бюджета района и обслуживаемых бюджетов поселений.

Для автоматизации деятельности всех участников бюджетного процесса в данном случае НПО «Криста» предлагает следующее решение:

- для организации исполнения собственного бюджета муниципального района и бюджетов поселений, полномочия по исполнению которых переданы на уровень района, в ФО муниципального района устанавливается АС «Бюджет» с модулем многобюджетности, который позволяет вести в одной базе данных учет операций одновременно по нескольким бюджетам;

- для автоматизации деятельности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств муниципального района и поселений предназначена АС «УРМ» – клиентская часть системы удаленного документооборота. Она также позволяет отправлять и получать от ФО муниципального района электронные документы;

- в ФО муниципального района устанавливается ПО «Сервер обмена данными» – серверная часть системы удаленного документооборота, обеспечивающая взаимодействие АС «Бюджет» и АС «УРМ».

Такое решение позволяет:

- автоматизировать деятельность всех участников бюджетного процесса при организации исполнения бюджетов муниципального района, городских и сельских поселений на его территории и обеспечить их взаимодействие;

- автоматизировать процессы учета, хранения и анализа информации в администрациях муниципальных образований.

В настоящее время по способу с передачей полномочий работает большинство сельских поселений.

В условиях сложившейся экономической ситуации, связанной с уменьшением доходов местных бюджетов, решение с передачей полномочий кажется оптимальным способом организации исполнения бюджетов поселений. Это решение является быстрым, не тре-

бует значительных затрат на приобретение техники, программного обеспечения, поиска и подготовки новых специалистов, а также экономит средства поселений. И что немаловажно, позволяет внедрить единые современные методики планирования и исполнения бюджетов поселений, вывести качество управления бюджетами поселений на удовлетворительный уровень.

Например, в Самарской области многие поселения передали свои полномочия на уровень районов, таким же образом поступили поселения районов Саратовской, Новосибирской, Вологодской, Оренбургской, Ярославской, Тульской и Пензенской областей, Краснодарского края.

Далее путем последовательно-эволюционных преобразований может осуществляться переход к варианту самостоятельного исполнения бюджетов поселений администрациями поселений. Оба подхода могут существовать одновременно, даже на территории одного района.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что кассовое обслуживание включает проведение и учет операций по кассовым поступлениям и кассовым выплатам. С точки зрения учета кассовых поступлений вариаций нет, но с точки зрения проведения кассовых выплат возможны варианты.

В соответствии с Приказом № 8н кассовые выплаты могут осуществляться в условиях открытия в Федеральном казначействе:

- лицевого счета финансового органа;
- лицевых счетов ПБС.

Нужно отметить, что выбор первого варианта кассового обслуживания при самостоятельном исполнении собственных бюджетов могут позволить себе только «сильные» поселения. Поселения должны самостоятельно обеспечить казначейское исполнение бюджета, осуществлять контроль своих платежей на соответствие росписи (или, в зависимости от используемой схемы, лимитам или объемам финансирования). Такой вариант выполним только при работе опытных специалистов – бухгалтеров, на которых может быть возложена ответственность за целевое использование бюджетных средств, так как санкционирование расходов поселений выполня-

ется в финансовом органе поселения. Для поселений, в которых отсутствуют вышеперечисленные возможности, более удобен вариант передачи своих полномочий в ФО муниципального района.

Вариант кассового обслуживания исполнения бюджетов поселений в случае передачи отдельных бюджетных полномочий на уровень района практически всегда определяется порядком кассового обслуживания исполнения муниципальных бюджетов. Районы сами определяют, по какому варианту они работают, могут ли они самостоятельно обслуживать счета получателей средств бюджетов поселений. В свою очередь, решение, построенное на базе программных продуктов НПО «Криста», позволяет реализовать разные варианты кассового обслуживания исполнения бюджета.

Рассмотрим методы организации и автоматизации кассового обслуживания исполнения местных бюджетов в случае, когда часть бюджетных полномочий финансовых органов городских и сельских поселений передана на уровень района.

1. *Первый вариант подразумевает, что ФО муниципального района самостоятельно обслуживает лицевые счета ПБС.* В этом случае между ФО муниципального района и органом Федерального казначейства заключается соглашение, в соответствии с которым кассовое обслуживание исполнения бюджета поселения, согласно Приказу № 8н, осуществляется с открытием счетов бюджетов в органах казначейства: в ФК открывается 02 лицевой счет ФО муниципального района, а также отдельные 02 лицевые счета для каждого бюджета поселения. Лицевые счета получателей поселения, так же, как и лицевые счета ПБС района, открываются в ФО муниципального района. В результате ФО района ведет лицевые счета ПБС поселения и санкционирует их расходы за счет средств бюджета поселения.

Для реализации этого варианта в районе устанавливается АС «Бюджет». Взаимодействие ФО района с ФК и учреждениями банков осуществляется посредством электронного обмена, организация которого обеспечивается ПМ «Электронный обмен с ФК (банком)» АС «Бюджет» либо путем экспорта-импорта файлов специального формата.

Этот вариант предъявляет требования к техническим и кад-

ровым ресурсам, имеет более высокую стоимость. Тем не менее очевидны и его достоинства: прозрачность информации по расходованию средств, оптимальные сроки прохождения платежей, возможность упрощения процедур санкционирования, работа единой системы казначейства района, также используется наработанный опыт казначейского исполнения бюджета.

2. *Второй вариант предусматривает открытие и обслуживание лицевых счетов ПБС в органах ФК.* В этом случае между финансовым органом муниципального района и органом Федерального казначейства, согласно Приказу № 8н, заключается соглашение об осуществлении органами Федерального казначейства отдельных функций по исполнению бюджета муниципального района и бюджетов входящих в его состав поселений.

Для реализации этого варианта в ФО муниципального района устанавливается АС «Бюджет», которая позволяет формировать расходные расписания, обрабатывать поступившие из ФК ведомости по движению свободного остатка средств, ведомости по кассовым поступлениям и выплатам по собственному бюджету и бюджетам поселений. Санкционирование расходов поселений выполняется в ФК.

Взаимодействие ФО района с ФК и учреждениями банков осуществляется посредством электронного обмена, организация которого обеспечивается ПМ «Электронный обмен с ФК (банком)» АС «Бюджет» либо путем экспорта-импорта файлов специального формата.

ГРБС и ПБС поселений в данном случае взаимодействуют с ФК самостоятельно, без участия ФО, через транспортное ПО ФК (клиент «СЭД»).

Достоинством данного варианта является типовое и регламентированное взаимодействие участников бюджетного процесса, а также небольшая, по сравнению с первым вариантом, нагрузка на ФО муниципального района. Но, к сожалению, этот вариант не является оптимальным с точки зрения времени прохождения платежей и необходимой детальности информации по расходованию средств.

Организация исполнения бюджетов городских и сельских поселений в финансовом органе муниципального района увеличивает нагрузку на районный финансовый орган, так как каждое поселение – это отдельные данные, отдельные регистры учета, бюджетная отчетность, необходимость постоянного взаимодействия с администрациями поселений. Поэтому к автоматизированным системам, призванным обеспечить исполнение нескольких бюджетов в одном ФО, предъявляются высокие требования.

Для тех муниципальных районов, которым частично или полностью переданы полномочия по организации исполнения бюджетов поселений, в АС «Бюджет» реализована возможность ведения нескольких бюджетов – так называемый механизм поддержки многобюджетности.

Программный модуль «Многобюджетный режим работы» позволяет организовать в АС «Бюджет» районного финансового органа исполнение сразу нескольких бюджетов. Учет всех операций по исполнению различных бюджетов ведется в одной базе данных с использованием единой нормативно-справочной системы. Это позволяет организовать единую методику исполнения бюджетов, а также производить анализ исполнения различных бюджетов, формировать сводную и консолидированную отчетность на основании сведений из базы данных системы.

Лицевые счета, открытые ФО или ГРБС, ПБС разных бюджетов в ФК; лицевые счета ГРБС и ПБС, открытые в ФО муниципального района, а также расчетные счета в банке, принадлежащие различным муниципальным образованиям (району или поселениям), ведутся отдельно: в базе данных в зависимости от отношения к бюджету они группируются в самостоятельные справочники. При вводе и автоматической обработке первичного документа действует контроль лицевых и расчетных счетов на соответствие бюджету, что позволяет классифицировать все документы по принадлежности к определенному бюджету.

Бюджетным кодексом РФ и Приказом Минфина РФ от 25 декабря 2008 г. № 145н за органами местного самоуправления (в том числе по-

селений) закреплены полномочия по утверждению кодов отдельных разрядов бюджетной классификации доходов, источников финансирования дефицита и расходов бюджетов поселений. Для обеспечения возможности исполнения этих полномочий в АС «Бюджет» предусмотрены самостоятельные справочники доходной и источниковой бюджетной классификации для района и каждого поселения в отдельности. В ближайшее время ожидается поддержка отдельных справочников расходной классификации для бюджетов поселений.

Механизм поддержки многобюджетности дает возможность ведения плановых показателей (бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования), а также кассовых поступлений и выплат отдельно по каждому бюджету в рамках единой базы.

Через систему «УРМ» ведется обмен первичными электронными документами между ГРБС и ПБС районного бюджета, бюджетов поселений и финансовым органом муниципального района. Таким образом, все первичные документы по исполнению районного бюджета и бюджетов поселений хранятся в базе у ФО. Благодаря этому финансовый орган муниципального района может осуществлять ведение не только собственного бюджетного учета, но и учета исполнения бюджетов обслуживаемых городских и сельских поселений.

С применением дополнительных программных модулей по работе с ЭЦП решение поддерживает возможность организации защищенного электронного документооборота между финансовым органом и главными распорядителями, получателями бюджета района и бюджетов поселений. Внедрение полнофункциональной системы защищенного электронного документооборота позволяет применять средства ЭЦП при обмене первичными электронными документами, электронными копиями подтверждающих документов, выписками из лицевых счетов с приложением проведенных первичных документов.

Обмен документами с органами ФК и банками по операциям районного бюджета и бюджетов поселений также осуществляет ФО района. Это взаимодействие происходит посредством электронного

обмена, организация которого обеспечивается ПМ «Электронный обмен с ФК (банком)» АС «Бюджет».

В случае, когда ФО муниципального района осуществляет полномочия поселения по организации исполнения его бюджета, бюджетный учет поселения осуществляет ФО района. Однако для формирования сводной отчетности по бюджету каждого обслуживаемого поселения и консолидированной отчетности муниципального района одних данных бюджетного учета недостаточно – ФО необходимы сведения из бюджетной отчетности ГРБС района и всех обслуживаемых им поселений. В АС «Бюджет» реализованы различные способы сбора отчетности с нижестоящих участников бюджетного процесса:

- отчетность может заноситься в базу данных районного ФО путем экспорта-импорта файлов специального формата;
- вводиться вручную специалистами районного ФО;
- автоматически загружаться в АС «Бюджет» посредством ПМ «Сбор информации через АС “УРМ”».

С использованием этого модуля ФО муниципального района получает возможность собрать с ГРБС и ПБС районного бюджета и бюджетов обслуживаемых поселений отчетность в соответствии с задаваемыми финансовым органом формами ввода отчетов и определенными сроками предоставления бюджетной отчетности.

В случае, когда поселение выполняет полномочия по организации исполнения бюджета, ФО поселения самостоятельно ведет бюджетный учет и формирует собственную и сводную отчетность. При формировании консолидированной отчетности по бюджету муниципального района районному ФО необходимы сведения из отчетности ФО поселения. Такая отчетность может собираться ФО района с ФО поселений, в которых установлена АС «Бюджет», через электронную почту посредством ПМ «Сбор информации через электронную почту».

В целом финансовый орган муниципального района при наличии необходимого программного обеспечения может в автоматическом режиме собирать отчетность муниципального района, кон-

солидированного бюджета района и распределенную по каждому бюджетному учреждению отчетность.

Решение, предлагаемое НПО «Криста», позволяет организовать централизованное исполнение бюджетов городских и сельских поселений в финансовом органе муниципального района по единому принципу, то есть в единой базе данных и в рамках единой нормативно-справочной системы, что обеспечивает исполнение в ФО района дополнительно бюджетов городских и сельских поселений без значительного увеличения нагрузки на районный ФО.

Более подробную информацию о нашем решении можно узнать на сайте НПО «Криста» ([www.krista.ru](http://www.krista.ru)).

## СОДЕРЖАНИЕ

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЕВЯТОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ» .....	5
О НЕОБХОДИМОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА А. В. Аверков.....	10
ОЦЕНКА УРОВНЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ПРАВ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ Т. И. Барашева .....	16
О СОДЕРЖАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ (ФУНКЦИЙ) Т. А. Бокова, Л. В. Прохорова .....	26
БЮДЖЕТНАЯ СТРАТЕГИЯ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ НА ЭТАПЕ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА Е. В. Боровикова.....	32
БЕЗБУМАЖНЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ – ЭЛЕКТРОННЫЙ КЛЮЧ К ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ А. В. Вахрамеева .....	40
ЕДИНОЕ ХРАНИЛИЩЕ ФИНАНСОВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ Д. В. Вахрушев .....	54
РЕШЕНИЕ ИТ-ЦЕНТРА ВЕНЧУРНОГО ФОНДА ВПК: ОТ ЭЛЕМЕНТОВ БОР К ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ Е. О. Даныева .....	56

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ: ПРОБЛЕМЫ, ФИНАНСИРОВАНИЕ И ИННОВАЦИИ П. В. Дружинин, Т. В. Кухарева.....	59
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА В. В. Дюбин .....	71
ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ БОРА ДЛЯ ОЦЕНКИ ПОТРЕБНОСТИ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТАХ Д. Ю. Завьялов .....	81
ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СУБСИДИРОВАНИЕ НАЗЕМНОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ Л. В. Ивановский, М. Н. Безлепкин .....	93
ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, ДЛЯ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ Е. А. Качанова, Е. А. Жилина, Е. М. Чикурова .....	104
ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ПРИ ПОДГОТОВКЕ, ПРИНЯТИИ И ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТОВ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ В. В. Козин.....	112
БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ СУБЪЕКТАМ РФ: АНТИКРИЗИСНАЯ МЕРА? А. С. Колесов.....	121
ПРЕДПОСЫЛКИ ФИНАНСОВОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ А. Е. Курило .....	125

ВЛИЯНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ НА КАЧЕСТВО ВЫПОЛНЕНИЯ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ФУНКЦИЙ В РАМКАХ ВОЗЛОЖЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ Н. А. Логинова, С. П. Сазонов .....	133
РОЛЬ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В ПЕРИОД КРИЗИСА Е. А. Мюллер .....	142
АНАЛИЗ СТАРТОВЫХ УСЛОВИЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В. И. Павленко, С. Ю. Куценко .....	151
ВЗАИМООТНОШЕНИЯ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА С БЮДЖЕТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ) С. В. Пакшенкова .....	159
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СУБФЕДЕРАЛЬНЫМ ДОЛГОМ М. Н. Палюшок .....	163
ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ Н. Н. Прядкина .....	171
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ САМОДОСТАТОЧНОСТИ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ (ДОХОДОВ БЕЗВОЗМЕЗДНЫХ ПЕРЕЧИСЛЕНИЙ) КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ СЗФО А. С. Ревайкин .....	183
СУЩНОСТЬ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ А. С. Сазонов .....	199
РОЛЬ БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ И. В. Стрижкина .....	207

РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ – ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА АЛТАЙСКОГО КРАЯ В. Н. Стрижкина .....	213
БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ И. Н. Сухова .....	219
ПОДГОТОВКА И ПРОВЕДЕНИЕ ДЕВЯТОЙ НАУЧНО- ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ» (г. ПЕТРОЗАВОДСК, 27–29 МАЯ 2009 г.) Т. С. Терновская .....	223
СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОГРАММЫ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР КАК ГАРАНТ БЛАГОПОЛУЧИЯ ГРАЖДАН Я. Н. Топилин, А. М. Хабаров .....	229
ОСОБЕННОСТИ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ Т. В. Храмова .....	233
МЕТОДЫ ОРГАНИЗАЦИИ И АВТОМАТИЗАЦИИ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В ФИНАНСОВОМ ОРГАНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА Ю. В. Юровицкая .....	247

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ  
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

**Труды  
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 17.07.2009. Формат 60x84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Уч.-изд. л. 16,0. Изд. № 162.  
Тираж 200 экз.

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

