

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

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Материалы
Восьмой научно-практической конференции
(16 – 18 июня 2008 г.)

Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2008

ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)

П 781

УДК 338 (470)

Редакционная коллегия:

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

Конференция проводится при финансовой поддержке

***ГЛАВЫ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ,
ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА***

П 781 Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Материалы Восьмой научно-практической конференции (16 – 18 июня 2008 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – 276 с.

ISBN 978-5-8021-0869-7

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 978-5-8021-0869-7

© Издательство Петрозаводского
государственного университета
оригинал-макет, 2008.

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

М. С. Ананских

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,
г. Волгоград
info@volgft.ru*

Местное самоуправление является организующей основой становления гражданского общества, формой реализации власти народа, самоорганизации населения, направленной на обустройство территории проживания и повышение качества жизни сообщества. Местное самоуправление призвано заниматься проблемами, выходящими за пределы сферы деятельности и границ обитания отдельной семьи, предприятия, учреждения, вопросами обустройства жизни сообщества в границах конкретного села, поселка, города. Именно поэтому без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в стране невозможно. Понимание этого привело к разработке Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131), который установил общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления. В результате в Российской Федерации реализована двухуровневая система местного самоуправления с фиксированным перечнем полномочий для муниципальных образований разного типа (поселений, муниципальных районов, городских округов).

С 1 января 2006 г. положения Федерального закона реализуются во всех субъектах РФ. В связи с этим органы местного самоуправления нескольких тысяч вновь образованных муниципальных образований начали самостоятельно исполнять возложенные на них полномочия, а также формировать и исполнять собственные местные бюджеты.

В большинстве вновь образованных поселений в период подготовки к реализации Федерального закона № 131 отсутствовали кадровые, организационные, материальные и финансовые ресурсы, необходимые для самостоятельного исполнения возложенных на них вопросов местного значения.

В связи с этим в Федеральный закон № 131 и Бюджетный кодекс были внесены изменения, позволяющие субъектам РФ на переходный период до 1 января 2009 г. передавать решение вопросов местного

значения вновь образованных поселений муниципальным районам, а также формировать доходы и расходы указанных поселений в качестве составной части бюджетов муниципальных районов.

Однако по истечении данного срока органы местного самоуправления всех поселений должны приступить к реализации собственных полномочий в полном объеме и сформировать собственные местные бюджеты. Очевидно, что за счет только налоговых доходов в местный бюджет обеспечить финансирование текущей деятельности и развития территории невозможно.

К примеру, по данным Комитета Государственной думы по вопросам местного самоуправления, в 2007 году поступления в местные бюджеты от местных налогов составили 5% от общей суммы доходов местных бюджетов. Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов стали поступления от налога на доходы физических лиц в размере не менее 40%, что составляет 22,4% от общей суммы доходов местных бюджетов.

Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование их достаточной собственной доходной базы. Очевидно, что в большинстве городских и сельских поселений местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи, доля которой в доходах большинства местных бюджетов на сегодняшний день составляет 60%, а в некоторых местных бюджетах – 80%.

Задача органов местного самоуправления в этих условиях – вскрыть проблемы и определить перспективы развития территории, а также разработать соответствующие программы. Органам местного самоуправления следует оценить возможности бюджета и ресурсы местного сообщества на реализацию этих программ. Необходимо защитить программы на областном уровне. В этом случае органы государственной власти области создадут условия для вовлечения в процесс реализации местных программ федеральных средств в рамках целевых программ, а также долгосрочных инвестиционных и ипотечных кредитов под гарантии областной администрации. Будут определены условия софинансирования муниципальных программ и предоставления грантов за счет областных средств.

Таким образом, обязательным условием создания реальной основы для финансовой стабильности территорий является определение муниципальными образованиями основных направлений своего разви-

тия. Это возможно сделать в рамках стратегического планирования. Важным шагом стал предусмотренный в новой редакции Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) переход всех бюджетов бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию – формированию бюджетов на трехлетний период.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов должны будут составляться и приниматься в режиме «скользящей трехлетки» с процедурой ежегодных изменений. При этом субъекты РФ, а следовательно, и муниципальные образования получают возможность перейти к формированию финансовых планов на среднесрочную перспективу постепенно, что позволит планировать крупные проекты, выходящие за рамки года, а также предполагает, что планирование расходов должно происходить на основе разделения действующих и принимаемых обязательств.

Для успешного применения среднесрочного бюджетного планирования необходимо рассмотреть возможность обновления на федеральном уровне нормативной базы по прогнозированию и разработке программ социально-экономического развития на муниципальном уровне, а также расширения доступа органов местного самоуправления к данным о производственно-хозяйственной деятельности предприятий.

В заключение хотелось бы отметить, что укрепление финансовой самостоятельности муниципальных образований, а также формирование у них стимулов для увеличения поступлений в соответствующие местные бюджеты возможно только при условии увеличения доли налоговых доходов в местных бюджетах и сокращения объемов предоставляемой им финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Необходимо укреплять собственную финансовую базу муниципальных образований за счет увеличения числа местных налогов и размеров нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов. При этом принятие федеральных законов, предусматривающих возникновение новых расходных обязательств местных бюджетов, должно осуществляться при условии соблюдения принципа долгосрочной сбалансированности местных бюджетов.

БЮДЖЕТЫ КАССР В 1920-1930 гг.: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

В. Г. Баданов

*Карельский филиал СЗАГС, г. Петрозаводск
badanovru@yandex.ru*

Основным источником бюджетных доходов стал налог с оборота, который полностью поступал в союзный бюджет, а затем перераспределялся по различным территориям. Союзное правительство определяло также процент отчислений от налога с оборота, направлявшийся на формирование бюджетов республик и областей. В бюджет КАССР были включены доходы от налога с оборота всех промышленных предприятий, работающих на ее территории, в том числе и союзного подчинения, а также некоторые таможенные пошлины и налоги с населения. Взимание налогов было исключительно централизованным делом, и республиканские власти оказывались практически отстраненными от него, а значит, были лишены стимулов по их сбору.

Бюджет Карелии в годы первых пятилеток существенно вырос: в 1929 г. он составлял около 29 млн. рублей, в 1932 г. – 60 млн., в 1934 г. его объем равнялся 83 млн. рублей, а в 1940 г. – уже 443 млн. рублей. Конечно, такой рост бюджета вовсе не означал существенного улучшения в социально-экономическом развитии края. Во-первых, к началу 1928 г. в стране перестала существовать твердая валюта, быстрыми темпами шла инфляция, а значит, росли цены и тарифы. Во-вторых, налоговые отчисления взимались с плановых, а не фактических показателей работы предприятий, следовательно, вырос и налог с оборота, который существенно увеличивал объемы бюджета. И, в-третьих, в условиях «культы плана» и командной экономики, когда любой ценой нужно было выполнить плановые задания, не считаясь с затратами, когда просчеты хозяйственников и убытки предприятий (и даже целых отраслей) покрывались бюджетными фондами, сегодня уже невозможно определить, какие бюджетные средства были вложены в развитие реального дела, а какие потрачены на закрытие бесчисленных «черных дыр» социалистической экономики.

Доходная часть бюджета Карелии в годы первых пятилеток складывалась в основном из следующих статей: 1) налог с оборота и отчисления от прибыли госпредприятий, 2) налоги с населения, 3) доходы от государственных внутренних займов. Главным источником доходов

республики, как уже отмечалось, был налог с оборота. Объем его как в денежном выражении, так и в процентном отношении постоянно возрастал. Если в начале 30-х годов налог с оборота приносил в бюджет республики около 60% всех доходов, то к концу 30-х годов – уже свыше 80%. Отчисления от прибыли предприятий давали всего 0,2% доходов, поскольку промышленность и хозяйственные органы работали нерентабельно, без прибыли. В середине 30-х годов бюджет уже регулярно финансировал убыточные предприятия республики.

Налоги с городского населения складывались из прогрессивного подоходного налога и сборов на жилищное и культурно-бытовое строительство. Сельские жители платили сельскохозяйственный налог на единоличные крестьянские хозяйства и подсобные участки колхозников, а также сборы на культурно-бытовые нужды сел и деревень. Доля этих налогов в бюджете республики постоянно уменьшалась – с 20% в начале 30-х годов до 7% в конце десятилетия.

В годы первых пятилеток важным источником доходов всех уровней стали государственные добровольно-принудительные займы. Первый займ индустриализации был произведен в 1927 г. Всего в 1927-1929 гг. было выпущено три займа индустриализации. В 1930 г. все ранее выпущенные займы были унифицированы займом «Пятилетка в 4 года», который распространялся в обязательном порядке среди населения Союза ССР. Учитывая важность займа для экономики страны, его распространением активно занимались не только хозяйственные и советские работники, но и партийные органы. Бюро Карельского обкома ВКП (б) летом 1930 г. выдвинуло лозунг: «Каждый рабочий и служащий республики половину месячной заработной платы отдает займы пролетарскому государству на строительство социализма». «Ни одного крестьянина, лесоруба, сезонника, домохозяйки, – заявлял секретарь Каробкома Г. Ровно, – не должно быть без займа». А поскольку, как считали карельские коммунисты, «кулацкие элементы» деревни попытаются сорвать кампанию по реализации советского государственного займа, то на местах стали организовывать «батрацко-бедняцкие массы» для ведения «решительной борьбы» с кулачеством. Меры, принятые руководством республики, дали свои результаты: если в 1927 г. по займу индустриализации было собрано около 450 тыс. рублей, то по займам 1930-1932 годов – свыше 15 млн. рублей (за три года). В конце 1930-х годов доходы от государственных займов составляли в бюджете Карелии около 4%.

Расходная часть бюджета республики к началу 1940-х годов распределялась следующим образом: на развитие народного хозяйства направлялось свыше 50% всех бюджетных средств, на просвещение – более 20%, на здравоохранение и социальное обеспечение – около 20% и расходы на содержание управленческого аппарата составляли 8-9%. Все бюджеты 1930-х годов были бездефицитными, то есть доходная часть всегда немного превышала расходную.

ОБОБЩАЮЩАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА

Ш. Ш. Байбусинов

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
baibusinov@mail.ru*

Развитие всех уровней хозяйствования в условиях рынка, наряду с действующей оценкой на микроуровне, должно также оцениваться и регулироваться государством, прежде всего, исходя из общегосударственных интересов по единому сопоставимому обобщающему критерию. В соответствии с Системой национальных счетов итоги деятельности в отчетном году на макроуровне оцениваются общепризнанными обобщающими показателями:

- государства – по объему валового внутреннего продукта (ВВП) страны;

- региона – по объему валового регионального продукта (ВРП) – сумме валовой добавленной стоимости (ВДС), создаваемой в регионе и характеризующей конечный результат производства всех товаров, выполнения работ и оказания услуг.

Обобщающим показателем развития и благосостояния государства и региона признаны соответственно величины ВВП и ВРП на душу населения. Валовой региональный продукт включен в систему показателей мониторинга деятельности субъектов бюджетного планирования и в систему показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1].

Очевидно, что каждое государство должно стремиться к максимизации объема ВВП и повышению своего рейтинга в мире. Рост ВВП, в свою очередь, должен обеспечиваться соответствующим ростом его

составных частей – ВРП субъектов Федерации и соответственно других согласованных с ним обобщающих показателей эффективности хозяйств более низкого уровня – муниципальных образований и предприятий. Следовательно, для максимизации ВВП во всех регионах РФ следует добиваться наибольшего вклада хозяйствующих субъектов в ВРП, в том числе вклада от использования финансовых ресурсов региона.

Президентом РФ В. В. Путиным была поставлена задача удвоения ВВП России в 2001-2010 гг. Отсюда главной макроэкономической целью всего общественного производства в регионе должно стать создание наибольшей величины добавленной стоимости по видам экономической деятельности на каждом предприятии и в муниципальном образовании, а показателем благосостояния жителей региона – неуклонный рост ВДС на одного работника и ВРП на душу населения.

Эффективность использования финансовых ресурсов региона в настоящее время оценивается системой стратегических целей и показателей [2, с. 218-219, 221-228]:

1. Обеспечение экономической, социальной и финансовой стабильности региона (проведение взвешенной и предсказуемой бюджетной политики, реализация региональных мероприятий Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ, внедрение программно-целевых методов планирования расходов бюджета региона, ориентированных на результаты деятельности; составление и утверждение перспективного финансового региона на трехлетний период; формирование реестра расходных обязательств региона и его муниципальных образований на отчетный год, содействие устойчивому развитию финансовых институтов).

2. Обеспечение выполнения и создание условий для оптимизации расходных обязательств региона (своевременная и высококачественная подготовка проекта регионального закона о бюджете на очередной финансовый год; организация исполнения бюджета и формирование бюджетной отчетности, повышение эффективности расходов бюджета региона и территориальных государственных внебюджетных фондов).

3. Обеспечение эффективной налоговой политики и роста доходов региона (оптимизация налоговой нагрузки на экономику, обеспечение стабильности, нейтральности и справедливости налоговой политики, рост неналоговых доходов).

4. Обеспечение эффективной финансовой поддержки местных бюджетов (выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, финансовое обеспечение реализации полномочий, делегированных муниципальным образованиям, создание условий для повышения качества управления муниципальными финансами).

5. Оптимизация управления государственным долгом региона (обеспечение экономически обоснованного объема и структуры государственного долга, совершенствование механизмов управления государственным долгом региона и сокращение стоимости его обслуживания).

6. Обеспечение прозрачности и надежности финансовой системы региона (повышение качества и доступности финансовой информации, обеспечение казначейского кассового обслуживания и исполнения бюджетов региона, контроля за соблюдением бюджетного законодательства).

Наряду с оценкой по приведенным целям и показателям, по нашему мнению, необходима обобщающая оценка вклада финансовых ресурсов региона в ВРП. Для решения этой задачи требуется выделить финансовые ресурсы [3, с. 506]:

- региона – часть денежных ресурсов, образующихся в основном на территории региона, аккумулируемых в региональных централизованных и децентрализованных фондах и расходуемых главным образом на инвестиции, непроектное потребление и социальные выплаты населению региона;

- созданные на территории региона – полученные в результате производственно-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов на территории региона;

- образованные на территории региона – привлеченные средства населения в совокупности с финансовыми ресурсами, созданными на территории региона;

- располагаемые регионом – величина образованных финансовых ресурсов, рассчитанная с учетом сальдо перераспределения ресурсов по фондам денежных средств, которыми располагает регион и которые могут быть использованы непосредственно в регионе на производственное и социальное развитие.

Сводный баланс финансовых ресурсов и затрат (СБФРиЗ) региона позволяет определить валовой региональный продукт и его составные элементы. Для этого используют следующие статьи доходной части

бюджета: оплата труда работников внебюджетной сферы, амортизационные отчисления, прибыль, налог на добавленную стоимость, акцизы, отчисления во внебюджетные экономические фонды, отчисления во внебюджетные социальные фонды, прочие финансовые ресурсы. Из расходной части принимают в расчет «Оплату труда государственных служащих» и «Субсидии». Однако, кроме перечисленных элементов, ВРП должен включать потребление основного капитала в учреждениях государственного сектора и сферы нерыночных услуг, не представленных по действующей методике в СБФРиЗ, поэтому его информационную базу в перспективе необходимо усовершенствовать [3, с. 505].

Список литературы

1. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28.06.2007 г. № 825.
2. Отчет Министерства финансов Республики Карелия о результатах работы в 2006 году. Петрозаводск, 2007. 239 с.
3. Региональная статистика: учебник / под ред. Е. В. Заровой, Г. И. Чудилина. – М.: Финансы и статистика, 2006. 624 с.

ДИЛЕММЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛИКВИДНОСТЬЮ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

А. М. Балтина

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург
abaltina@mail.osu.ru

Привнесение в практику управления государственными финансами принципов корпоративного управления опирается на институциональную теорию, ставящую во главу угла формирование норм и правил; на объективно происходящий процесс размывания границ между государственным и реальным секторами экономики, выражающийся в увеличении доли услуг, производимых обоими секторами, в создании некоммерческих организаций, оказывающих услуги, традиционно производившиеся в общественном хозяйстве; на необходимость повышения ответственности органов государственного управления в использовании растущих объемов бюджетных средств. Заимствование

общественным сектором инструментов из сферы корпоративного управления стало наиболее заметным в конце прошлого века в развитых странах, что по времени соответствует завершению процесса создания «новой экономики». В Российской Федерации двигателем совершенствования управления государственными финансами выступают, главным образом, быстрые темпы роста расходов общественного сектора в последние годы, не сопровождающиеся повышением результативности оказываемых услуг, а также увеличивающийся профицит бюджетов.

Последний фактор стал решающим в постановке проблемы управления ликвидностью бюджетных средств, под которой понимается обеспечение своевременного исполнения расходных обязательств. Традиционно препятствием в финансировании в определенные периоды принятых государством обязательств является недостаток средств на счете. Эта проблема решалась прежде формированием оборотной кассовой наличности, составлением бюджетной росписи, привлечением бюджетных кредитов для финансирования обязательств в случае временных кассовых разрывов. Эти инструменты, позволяющие сбалансировать приток и отток бюджетных средств в конкретный момент времени, по-прежнему остаются в распоряжении органов власти. Но проблема управления ликвидностью бюджетных средств приобрела новое звучание в связи с накоплением в отдельные периоды значительных остатков на едином казначейском счете и с непропорционально большими расходами в последнем квартале финансового года, что характерно для бюджетов всех уровней.

В соответствии с нарастанием остатков на едином казначейском счете проблему управления ликвидностью бюджетных средств следует понимать более широко: не только как своевременное выполнение обязательств, но и как сохранение покупательной способности денег с учетом фактора времени. Для ее решения возможны, по крайней мере, два пути: повышение оперативности расходования бюджетных средств и размещение временно свободных средств с целью получения дохода, компенсирующего уменьшение ценности денег во времени. Выбор между ними означает применение разных инструментов, имеющих, однако, с точки зрения макроэкономики один и тот же результат – наполнение кредитно-денежной системы средствами, изъятыми ранее у налогоплательщиков. Аккумуляция доходов на едином казначейском счете временно прерывает движение денег, сокращая не только их

предложение, но и интенсивность денежных потоков между субъектами экономики вследствие роста цены краткосрочных кредитных ресурсов.

Минфин России сформулировал в качестве одной из своих задач на 2008-2010 гг. «проведение предсказуемой бюджетной политики, скоординированной с денежно-кредитной политикой и обеспечивающей долгосрочную устойчивость бюджетной системы», но в характеристиках ее решения не отразил ни одного направления деятельности, ориентированного на повышение оперативности расходования бюджетных средств. Лишь прогнозируемое снижение банковской ликвидности в связи с мировым финансовым кризисом заставило Минфин предпринять энергичные меры по подготовке нормативного регулирования порядка размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты. Размещение же выявило незначительный интерес банков к бюджетным средствам из-за их высокой цены и краткосрочности.

Не вполне удавшийся первый опыт размещения бюджетных средств на депозиты банков вовсе не означает, что следует от него отказаться, но использовать только после того, как исчерпаны возможности повышения оперативности расходования бюджетных средств. Этот метод управления бюджетными средствами характеризуется большей рациональностью в достижении целей бюджетной и кредитно-денежной политики. Во-первых, сокращение сроков прохождения бюджетных средств до конечных получателей (до бюджетополучателя или до агента, выполнявшего для него работу или оказывавшего услуги) позволяет сохранить ценность денег во времени, что и является приоритетом в управлении ликвидностью. Во-вторых, в условиях казначейского обслуживания исполнения бюджетов перемещение средств за выполненные для органов власти и бюджетных учреждений работы непосредственным исполнителям, минуя лицевые счета учреждений, означает продолжение кругооборота денег, которые выходят за пределы общественного сектора и пополняют счета коммерческих организаций, включая в работу денежный мультипликатор. Эффект от оперативного расходования бюджетных средств в данном случае многократно превышает результаты размещения средств на депозиты, поскольку путь денег от кредитора к заемщику обременен ценой.

В целях повышения оперативности расходования бюджетных средств должны быть включены определенные нормы организации

бюджетного процесса, уже предложенные законодателем. В частности, кассовый план как форма оперативного управления бюджетными средствами – явное заимствование из практики финансового менеджмента коммерческих организаций. Для того, чтобы кассовый план стал действенным инструментом финансового менеджмента в бюджетной сфере, необходимо, во-первых, четко разграничить полномочия между финансовыми органами и федеральным казначейством. Статья 217.1 Бюджетного кодекса РФ определяет, что установление порядка составления и ведения кассового плана и собственно составление и ведение кассового плана осуществляются финансовым органом, к которому относится в том числе и Минфин России. Но в статье 168 указано, что для федерального бюджета кассовый план составляет и ведет федеральное казначейство. Между тем Бюджетным кодексом РФ определена казначейская организация обслуживания исполнения всех бюджетов. Во-вторых, методика составления кассового плана, включая в процесс главных распорядителей бюджетных средств, в неявной форме рекомендует исходить из доходов, величина которых должна быть достаточна для выполнения бюджетных обязательств в конкретный момент времени, в противном случае следует привлекать средства для покрытия кассового разрыва. Реализация принципа достоверности в бюджетном процессе наталкивается на недостаточную точность прогнозов, на коммерческую тайну. Асимметрия информации, препятствуя составлению сбалансированного плана, нарушает взаимодействие между общественным и реальным секторами экономики, ведет к предпочтению накопления остатков на казначейском счете. В-третьих, кассовый план – документ оперативного управления, поэтому степень его детализации должна зависеть от интенсивности движения доходов. Для федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в основе кассового плана должна лежать ежемесячная детализация с разбивкой по дням в ближайший месяц. При составлении кассового плана исполнения любого бюджета по доходам следует ориентироваться на сроки уплаты налогов, на структуру поступлений, характерных для предыдущего периода, на анализ факторов, оказавших наибольшее влияние на динамику доходов. Представляется, что методическое обеспечение разработки кассового плана должно быть детально показано на конкретном примере, что чрезвычайно важно для местных бюджетов, каждый финансовый орган которого идет своим путем.

ПОИСК ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ В МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Т. И. Барашева

*Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Апатиты
barasheva@iep.kolasc.net.ru*

Основные проблемы становления местного самоуправления в Российской Федерации обусловлены низким уровнем обеспечения муниципальных образований финансовыми средствами. Значимую роль в регулировании бюджетного процесса на муниципальном уровне играют финансовые взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

До этапа активных преобразований взаимодействие региональных и местных властей по формированию доходных источников местных бюджетов складывалось в условиях отсутствия единых правил регулирования местных бюджетов. Разрабатываемые региональные нормативные акты могли предусматривать неограниченные права для руководства субъекта РФ по принятию решений при планировании и исполнении местных бюджетов. Это значительно обострило проблему прямого административного влияния региональных властей на доходы и расходы муниципалитета.

С 2006 г. вступили в действие новые положения Бюджетного кодекса, которые содержат более детальное регулирование межбюджетных отношений в субъектах РФ. Мурманская область одна из первых среди субъектов РФ сформировала нормативно-правовую базу, определяющую основу финансовых взаимоотношений на субрегиональном уровне.

В работе анализируются бюджетно-налоговые механизмы, направленные на укрепление самостоятельности местного самоуправления, реализация которых осуществлена в области по решению региональных властей. Так, для усиления роли стимулирующей функции межбюджетных отношений регионом осуществлена замена дотационных форм дополнительным нормативом отчислений от налога на доходы физических лиц. В результате собственные доходы бюджета увеличились на 34 835 тыс. руб. Передача в местный бюджет региональных налогов обеспечила рост налоговой составляющей в бюджете г. Кировск на 25 591 тыс. руб. Для обеспечения сбалансированности

местных бюджетов по инициативе региональных органов власти заключаются соглашения между Правительством Мурманской области, администрацией города и крупным налогоплательщиком. Соглашение направлено на безусловное выполнение администрацией города обязательств по оплате долгов перед поставщиками услуг, а также решает вопросы совместной деятельности по развитию социальной сферы муниципального образования.

Другой положительной инициативой региональных органов власти последних лет является проведение совместных слушаний по вопросам налогообложения хозяйствующих субъектов, формирующих основу налогового потенциала муниципалитетов. «За круглым столом» обсуждаются налоговые новации и их последствия. Это позволяет оперативно реагировать и управлять ситуацией.

Состояние местных бюджетов является проекцией участия региональных властей в регулировании бюджетного процесса на субрегиональном уровне, в работе выполняется анализ бюджетных показателей г. Кировска, динамика которых отражает общие тенденции, характерные для всех муниципальных образований Мурманской области.

Таким образом, практика показывает, что участие региональных властей в управлении бюджетными доходами на субрегиональном уровне осуществляется под пристальным вниманием федерального центра и на первых этапах преобразований демонстрирует широкую свободу бюджетно-налоговых полномочий субъектов РФ. В дальнейшем в регулировании межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне обозначился переход к политике централизации полномочий. В связи с потерей значительной части налоговых источников основу взаимодействия региональных и местных властей составляет трансфертный механизм, ограничивающий стимулирующую активность местных органов власти. Вместе с тем региональные власти осуществляют попытки стабилизировать финансовое положение муниципалитетов, стремясь реализовать собственные инициативы.

Для дальнейшего развития взаимоотношений органов власти субъекта РФ и муниципальных образований в целях устойчивого развития территорий необходимо наделить руководство действенными рычагами управления, расширив их налоговые полномочия. Прежде всего, следует возродить механизм местного налогообложения. Целесообразно увеличить размер налоговой ставки по налогу на прибыль, закрепленной за бюджетами субъектов Федерации, с установлением

доли налога, предназначенной для поступления в муниципальный бюджет. Этот подход позволит восстановить утраченную связь между результатами деятельности градообразующих предприятий и доходами местного бюджета, а также усилить стимулирующий эффект в системе межбюджетных отношений.

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ УЧЕТА ПОТРЕБНОСТЕЙ В БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГАХ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Н. Е. Барбашова

Некоммерческое партнерство

«Центр фискальной политики, консалтинговая группа», г. Москва

barbashova@fpcenter.org

Ключевым направлением реформирования региональных финансов, имеющим своей целью совершенствование системы управления в бюджетном секторе, повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, является создание системы учета потребности в предоставлении бюджетных услуг, а также проведение ежегодной оценки потребности в предоставлении услуг при формировании бюджета на очередной финансовый год. Основное место в системе определения потребности в предоставлении бюджетных услуг в ходе разработки Программы реформирования региональных (муниципальных) финансов должно быть отведено таким отраслям социальной сферы, как образование, здравоохранение, социальная защита населения и культура.

Анализ понятийного аппарата, используемого в теоретических работах по экономике общественного сектора и в статистике, а также характерных признаков услуг, оказываемых сектором государственного управления, дает возможность выделить ряд классификационных признаков, комбинация которых позволяет четко ограничить круг услуг, которые можно отнести к «бюджетным».

К числу таких признаков относятся следующие:

- наличие свойств услуги (нематериальный характер и одномоментность производства и потребления);

- нерыночный характер предоставления услуги (услуга должна предоставляться потребителям бесплатно или по экономически незначимым ценам);
- бюджетное финансирование (финансирование производства услуги должно осуществляться за счет бюджетного источника¹);
- предоставленная услуга должна соответствовать полномочиям органов государственного управления субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления);
- заказ на услугу должен поступать от органов государственного (муниципального) управления.

Объективным препятствием процессу построения системы регулярной оценки потребности населения в бюджетных услугах является, как правило, отсутствие утвержденного единого перечня предоставляемых бюджетных услуг по отраслям социальной сферы.

Для учета услуг, предоставляемых населению, в том числе за счет бюджетных средств, используется Общероссийский классификатор услуг населению (ОКУН), утвержденный Госстандартом РФ от 28.06.93 № 163. Общероссийский классификатор услуг населению является составной частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК ТЭИ). Однако ни один из классификаторов не предназначен для целей планирования расходов бюджета (в медицине они излишне детализированы и ориентированы на производителя услуг, в образовании – слишком укрупнены, в культуре – не охватывают всех сфер деятельности учреждений культуры).

До реформирования системы государственных финансов² бюджетное планирование в области осуществлялось на основе заявок бюджетных учреждений, однако, как правило, заявки составлялись исходя из сложившегося уровня финансирования, без учета реальной потребности в услугах. Не был разработан комплексный подход к системе оценки потребностей: отсутствовал единый перечень бюджетных услуг, порядок проведения оценки потребностей (включая методы

¹ Под бюджетным источником финансирования понимаются средства бюджета и государственных внебюджетных фондов.

² В рамках Программы реформирования региональных (муниципальных) финансов.

сбора информации, процедуры прогнозирования) и порядок учета результатов оценки в процессе составления бюджета.

Создание системы учета потребности в предоставлении бюджетных услуг является, как и проведение ежегодной оценки потребности в предоставлении услуг, ключевым направлением реформирования региональных финансов в совершенствовании системы управления в бюджетном секторе, повышении эффективности и результативности бюджетных расходов.

Оценка потребности в бюджетных услугах должна быть основана на принципах бюджетирования и управления по результатам. Исходными данными для проведения оценки потребности в бюджетных услугах в натуральном и стоимостном выражении являются данные статистической, финансовой и ведомственной отчетности.

Исходными данными для проведения оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг в натуральном и денежном выражении служат:

- данные (фактические и прогнозные) о контингенте потенциальных потребителей бюджетных услуг;
- данные о натуральных объемах предоставляемых услуг;
- фактические данные об оплате бюджетных услуг и структуре их стоимости;
- прогнозы темпов роста (сокращения) отдельных показателей структуры стоимости услуг.

Результаты проведенной оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг должны являться основой для формирования расходов бюджета на очередной финансовый год. При разработке проекта областного бюджета на очередной финансовый год необходимо сопоставить бюджетные заявки органов исполнительной власти области, сделанные на основе оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг, с объемами финансирования на очередной финансовый год, предусмотренными в среднесрочном финансовом плане.

Реализация Программы реформирования региональных и муниципальных финансов включает в себя разработку стандартов качества предоставляемых услуг. Стандарт качества по конкретной бюджетной услуге состоит из показателей (количественно определенных), позволяющих потребителю услуги иметь четкое представление о правах и условиях получения услуги в рамках действующего законодательства. При разработке стандарта необходимо иметь в виду, что это – желае-

мый и достижимый уровень качества услуги, предоставляемой потребителю.

Стандарт должен включать в себя следующие позиции:

- потребитель услуги;
- условия обслуживания;
- нормативы потребления материально-технических ресурсов при предоставлении услуги;
- требования к безопасности, санитарно-гигиенические нормы;
- регламент (процедуры) предоставления услуги;
- квалификация персонала, оказывающего услугу.

Разработка стандартов осуществляется региональным органом исполнительной власти по перечню услуг, предоставление которых находится в его компетенции. Организации, предоставляющие услуги, имеют право разрабатывать свои стандарты услуг, которые не должны противоречить региональным стандартам, но могут их изменять в сторону повышения либо детализировать.

Стандарты подлежат регулярному пересмотру (по мере необходимости) в целях поддержания их актуальности и соответствия текущим экономическим, политическим, технологическим и другим условиям.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УЧЕТА АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ И ВОЗМЕЩЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ БЮДЖЕТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

П. В. Бескровный

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
bpv@volgafin.ru*

До настоящего времени однозначного решения вопросов, связанных с учетом поступлений и зачисления арендной платы, расчетов за коммунальные услуги, уплаты НДС, начисленного на сумму арендной платы, налога на имущество и земельного налога, нет.

С целью разрешения возникших вопросов и проблем на примере регионального (далее – областного) бюджета Волгоградской области

был проведен мониторинг расходов по оплате арендной платы и возмещения коммунальных услуг областными бюджетными учреждениями, выработаны методические рекомендации участникам бюджетного процесса и приняты соответствующие меры по разрешению этих проблем.

На основании проведенного мониторинга основные проблемные вопросы можно классифицировать по следующим группам:

- а) зачисление и учет денежных средств арендной платы на лицевом счете арендодателя (балансодержателя);
- б) уплата налоговым агентом НДС, начисленного на сумму арендной платы, налога на имущество и земельного налога;
- в) компенсация расходов по оплате коммунальных услуг за аренду имущества арендодателю (балансодержателю);
- г) резервирование договором аренды всей суммы бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетополучателю на финансовый год;
- д) отсутствие единого нормативно-правового документа, регламентирующего весь цикл взаимоотношений между участниками бюджетного процесса по учету средств от сдачи в аренду имущества;
- е) двойное (скрытое) финансирование балансодержателей при возмещении им коммунальных услуг арендаторами;
- ж) порядок внесения арендной платы физическими лицами за наем помещений (общежитий).

Главным распорядителям и получателям бюджетных средств по вопросам, связанным с учетом поступления и зачисления арендной платы, расчетов за коммунальные услуги, уплаты НДС, начисленного на сумму арендной платы, налога на имущество и земельного налога и другим взаимным расчетам между бюджетополучателями, выработаны рекомендации по следующим направлениям деятельности:

- 1) заключение договоров аренды;
- 2) зачисление и учет средств, полученных от аренды имущества, находящегося в государственной собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, на лицевых счетах арендодателей (балансодержателей), при этом определены:

- порядок расчетов при сдаче в аренду имущества, находящегося в государственной собственности и переданного в оперативное управление образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения, культуры и искусства, государственным архивным учреждениям;

- порядок расчетов при сдаче в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Волгоградской области и переданного в оперативное управление органам государственной власти Волгоградской области;

- порядок оформления платежных документов при сдаче в аренду имущества, находящегося в государственной собственности и переданного в оперативное управление учреждениям, находящимся в ведении органов государственной власти.

3) порядок расчетов за коммунальные услуги, при этом возможны следующие варианты:

- балансодержатель оплачивает все коммунальные услуги за счет своей сметы, в том числе и за арендаторов, вне зависимости от формы собственности арендатора;

- балансодержатель и арендаторы оплачивают коммунальные услуги самостоятельно.

4) хозяйственные операции бюджетного учета при оформлении договорных отношений между арендатором и арендодателем, при этом определены:

- бухгалтерские записи расчетов по арендной плате и налогам;

- бухгалтерские записи возмещения коммунальных услуг.

5) полное использование бюджетных полномочий всеми участниками бюджетного процесса;

6) расчеты за коммунальные услуги между бюджетными учреждениями одного уровня бюджетной системы;

7) взаимные расчеты между получателями средств одного уровня бюджетной системы.

Анализ выявленных проблемных вопросов учета арендной платы и возмещения коммунальных услуг, возможно, и не является исчерпывающим, но решение даже поставленных задач должно позволить значительно оптимизировать ведение лицевых счетов по учету операций со средствами, поступающими в областной бюджет от сдачи в аренду имущества, разрешить вопросы, связанные с оплатой коммунальных услуг, и максимально исключить встречные финансовые потоки в виде перечислений с лицевого счета одного бюджетного учреждения на лицевой счет другого и т. д.

НАЛОГОВОЕ И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ

Е. В. Боровикова

*Всероссийский заочный финансово-экономический институт,
г. Москва
budget105@mail.ru*

Налоговое и бюджетное планирование выступают в качестве центральных этапов бюджетного процесса. Бюджетное планирование следует рассматривать в качестве одного из звеньев системы управления финансами (государственными, региональными, муниципальными), обеспечивающего финансовыми ресурсами потребителей бюджетных услуг в той необходимой и 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 при соблюдении условий финансовой устойчивости и сбалансированности бюджетов, эффективного расходования средств.

Налоговое планирование в отличие от бюджетного своим объектом рассматривает лишь часть финансовых ресурсов в качестве совокупности потенциальных налоговых поступлений, аккумулируемых в бюджетной системе. При этом основной его задачей является достижение максимально возможного уровня налоговой автономии в рамках действующей модели бюджетного федерализма.

Различие объектов планово-расчетной деятельности и ряд других факторов отражаются на специфике методологического аппарата налогового и бюджетного планирования. Состав методологии процедур планирования может быть представлен следующим образом: принципы, методы, логика, период планирования, система простых и аналитических показателей, отражающих структуру тактических и стратегических целей планирования, инструментарий налогово-бюджетного анализа, стратегия мониторинга качества и эффективности планирования. В сложившихся условиях внедрения механизмов средне- и долгосрочного планирования, повышения эффективности управления финансами чрезвычайно важным является вопрос совершенствования теоретико-методологических основ финансового планирования.

Анализ сложившейся бюджетной практики в России позволил сделать вывод о том, что планирование на уровне субъектов РФ и му-

ниципальных образований осуществляется по трем основным методикам: традиционный вариант, основанный на покрытии плановых расходов (балансовый метод); нормативно-долевой; нормативно-целевой. Основным недостатком всех используемых методов выступает отсутствие стимулов к развитию собственной доходной базы территорий и эффективному использованию бюджетных ресурсов. Нормативно-правовая база регионального и муниципального планирования находится на этапе формирования и развития. В большинстве регионов осуществляется лишь текущее планирование, а перспективному не уделяется должного внимания. Не устоялись единая унифицированная на всей территории РФ методология и нормативно-правовая база стратегического планирования.

Во многих российских регионах наблюдаются значительные отклонения фактических показателей исполнения годового бюджета от плановых. В 2001-2006 гг. среднее отклонение фактических результатов исполнения региональных и местных бюджетов от первоначальных плановых показателей составило 25% по доходам и 19% по расходам¹. В 2006 г. такие отклонения несколько уменьшились на фоне очень слабых результатов 2005 г. При этом у разных российских регионов показатели отклонения фактических показателей исполнения бюджета от первоначальных плановых в 2001-2006 гг. были весьма неоднородны: по расходам они колебались в диапазоне от 0 до более 100%.

В отличие от существенных колебаний размера отклонений плановых показателей от фактических от года к году средняя частота корректировок бюджета, производившихся в течение года в период 2001-2006 гг., оставалась относительно стабильной (5-6 раз). Этот показатель также заметно отличается по регионам. В течение 2006 г. примерно 19% российских регионов вносили изменения в свой бюджет 10 раз и даже более (в некоторых случаях – 18-20 раз). Какими бы ни были основания, столь частые корректировки отвлекают внимание руководителей администраций и финансовых органов регионов от вопросов стратегического управления. В сочетании со значительными отклонениями фактических результатов от первоначальных планов они усугубляют неопределенность бюджетной политики и подрывают после-

¹ Здесь и далее по тексту использованы данные рейтинговой службы Standard & Poor's, Центра фискальной политики.

довательность политики по отдельным направлениям бюджетных расходов.

На качество планирования негативно влияет и тот факт, что расходы бюджетов российских регионов в последний месяц финансового года значительно превышают среднемесячный уровень: в 2001-2006 гг. такое превышение составило в среднем 1,75 раза. Подобная практика отражает трудности со своевременным осуществлением расходов.

В результате мониторинга планирования и исполнения налоговых доходов выявлена тенденция к занижению плановых бюджетных назначений, в результате чего фактические показатели доходов существенно отличаются от запланированных. В ряде субъектов РФ поступившие суммы налоговых доходов оказываются ниже ожидаемых. Одной из причин подобных тенденций является наличие и рост налоговой задолженности в бюджеты всех уровней. Подчеркнем, что в структуре налоговой задолженности в бюджетную систему РФ на долю задолженности по региональным налогам приходилось на 01.01.2008 г. 9,3%, или 53,6 млрд. руб., что, безусловно, снижает результативность бюджетного процесса в субъектах РФ в части исполнения планов налоговых поступлений².

Кроме того, ощущим недостаток высококвалифицированных специалистов в разных отраслях знаний, привлекаемых в ходе налогового и бюджетного планирования. На уровне субъектов Федерации не налажен механизм формирования информационной базы, достаточной для адекватного налогово-бюджетного планирования.

Таким образом, использование новых рациональных методов и механизмов, методологических принципов налогового и бюджетного планирования, в ходе которого устанавливаются пропорции распределения налоговых платежей между разными категориями налогоплательщиков и отраслями хозяйства, достигаются приоритеты развития бюджетной системы, в настоящее время становится наиболее важным аспектом для практики налогообложения и функционирования модели бюджетного федерализма.

Развитию собственной налоговой базы регионов должны способствовать создание предпосылок для наращивания налогового и финансового потенциалов путем рационального использования стимулирующих инструментов системы налогового регулирования хозяйст-

² www.gks.ru

венной деятельности, разработка законов субъектов Федерации в отношении региональных налогов с учетом потребностей территорий в бюджетных ресурсах, использование механизмов льготного налогообложения в рамках компетенции, установленной для субъектов Федерации федеральным законодательством. В целях повышения качества планирования целесообразно использование объективных и целесообразных методов оценки налогового и бюджетного потенциала, составление налоговых паспортов территорий, создание стабильного информационного массива данных налогоплательщиков о перечислениях обязательных платежей как в муниципальных образованиях, так и в субъектах РФ. Чрезвычайно важной составляющей роста налоговых поступлений является повышение эффективности налогового администрирования, которое выражается в улучшении показателей эффективности налогового контроля. К таким показателям относят показатели сумм доначислений и взысканий по налогам с налогоплательщиков, процент взысканных сумм налогов в сумме доначислений, количество налоговых проверок в расчете на одного инспектора и др.

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПО ВЕДЕНИЮ РЕЕСТРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ (НА ПРИМЕРЕ УФК ПО РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ))

Н. Н. Бурцева

*Управление Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия),
г. Якутск*

bourtsevann@rambler.ru

Регламентирующим процесс размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и услуг является Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В рамках Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2008-2010 гг.» от 9 марта 2007 года основными задачами при формировании и реализации бюджетной стратегии являются обеспечение исполнения расходных обязательств и безусловное исполнение действующих обязательств. Процедуры закупок

товаров (работ, услуг) способствуют повышению эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств.

Статьей 18 данного закона установлено, что ведение реестра государственных контрактов осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

В связи с этим Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2006 года № 117 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов» Федеральное казначейство определено как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов.

Проделана большая подготовительная работа на создание предпосылок для качественной организации работы по новому направлению (доработано программное обеспечение, закуплено необходимое оборудование, увеличена численность сотрудников территориальных органов, создана система электронного документооборота, проведены обучение и необходимая разъяснительная работа).

Так, фактически с 9 января 2007 года органы Федерального казначейства приступили к исполнению новой функции по ведению реестра государственных контрактов. В Управлении Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия) в связи с этим создан новый отдел ведения федеральных реестров. Основными функциями отдела являются ведение Сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета и ведение реестра государственных контрактов.

Реестр государственных контрактов представляет собой базу данных о добросовестных поставщиках и содержит обширный аналитический материал о предоставляемых товарах и услугах. Поэтому в своевременности и полноте включения данных в реестр государственных контрактов заинтересованы прежде всего сами государственные заказчики и добросовестные поставщики и подрядчики¹. Трудно переоце-

¹ Доклад начальника отдела ведения федеральных реестров Операционного управления Федерального казначейства Г. А. Клычниковой

нить значение в будущем построение бюджета, основанного на определении объема «действующих обязательств»².

На сегодня в отдел ведения федеральных реестров сведения предоставили 37 государственных заказчиков, в том числе: Государственное учреждение отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Саха (Якутия), а также Центральная избирательная комиссия Республики Саха (Якутия). Основными государственными заказчиками, предоставившими сведения для внесения в реестр, являются получатели средств федерального бюджета. Из общего числа зарегистрированных контрактов только незначительная их часть исполнена. Связано это с тем, что многие заказчики по каким-либо причинам не предоставили сведения об исполнении государственных контрактов.

Приоритетными способами размещения являются размещение заказа у единственного поставщика, запрос котировок, а также открытый конкурс. Закономерным является то, что способ размещения заказа у единственного поставщика используется в большей степени, так как предметами государственных контрактов являются товары, выполнение работ и оказание услуг, относящиеся к деятельности субъектов естественных монополий, а также производством и осуществлением которых занимаются учреждения уголовно-исполнительной системы³. Использование государственными заказчиками способов размещения путем запроса котировок и проведения открытых конкурсов на государственные нужды объясняется выявлением более выгодных условий заключения контракта среди множества предложений поставщиков.

Таким образом, проанализировав опыт работы за год, можно отметить, что существует ряд проблем, которые присутствуют при ведении реестра государственных контрактов:

- при предоставлении сведений со стороны государственных заказчиков допускаются ошибки при указании кодов бюджетной классификации, соответствующих предметам государственных контрактов;

² Нестеренко Т. Г. Финансы // Федеральное казначейство в 2007 году, 2007, №3, С. 12-18.

³ Ст. 55 Федерального закона Российской Федерации от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

- отсутствие прикладного программного обеспечения АРМ «СЭД» у большинства государственных заказчика снижает временной разрыв отражения сведений в реестре;

- затрудняется детализация предмета государственного контракта в связи с включением в цену государственного контракта налога на добавленную стоимость.

Также можно отметить и положительные моменты ведения реестра:

1. Единая база предоставляет возможность анализировать информацию о всех поставщиках, предоставляющих товары, работ и услуги по государственным нуждам;

2. Прозрачность и доступность создаваемой базы для государственных заказчиков, а также для поставщиков при получении информации о предоставленных товарах, работах и услугах, по которым заключены государственные контракты в целях предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов;

3. Реестр является основой для стимулирования участия физических и юридических лиц в размещении заказов и развитии добросовестной конкуренции;

4. Предоставляется возможность использования данных реестра государственных контрактов для учета расходных обязательств Российской Федерации на соответствующий период.

Ведение реестра обеспечит благоприятные предпосылки для реформы бюджетного процесса, включая переход на среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат, так как государственные контракты представляют собой расходные обязательства, обусловленные возложенными на государственного заказчика полномочиями.

**ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ПРОЕКТ «ЗДОРОВЬЕ».
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Е. А. Бутенко

*Волгоградский государственный архитектурно-строительный
университет, г. Волгоград
info@volgft.ru*

Успешная реализация национальных проектов способствует становлению новой модели социальной политики в России, направленной на развитие человеческого капитала, его расширенное воспроизводство, а также гуманизацию государственного управления. Все четыре проекта призваны переломить развивающуюся тенденцию к депопуляции населения России, поэтому демографическую проблему надо решать именно в этих сферах. Ведь уровень здравоохранения, образования, обеспеченность жильем, обеспечение работой сельских жителей непосредственно влияют на репродуктивное поведение и продолжительность жизни граждан. Следствием этого уже стало то, что в 2008 году общий объем бюджетных средств, выделяемых на осуществление приоритетных национальных проектов, согласно решению президиума Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике от 24 ноября 2006 г., увеличен в четыре раза. Дополнительные траты вызовет и плотный проект по одноканальному финансированию здравоохранения в 20 регионах России, начало которого положено в 2007 году.

Социально-экономические реформы постсоветского периода затронули все сферы государства и общества. Существенные трансформации произошли на рынке труда: реструктуризация, длительные простои и ликвидация предприятий, массовые невыплаты заработной платы, резкий рост безработных и работающих бедных. За короткий период изменились жизнь большинства социальных групп, их социально-экономический статус, самоидентификация, самочувствие и ценности. Государство и общество были не готовы к решению социально-экономических проблем, выработке механизмов защиты населения. Значительная часть жителей России находилась в стрессовой ситуации и вынуждена была при мобилизации всех резервов адаптационного потенциала решать проблемы выживания самостоятельно. Эти причины, а также обесценивание высшего образования и невостребованность на

рынке труда многих профессий в первые годы реформ привели к тому, что основным ресурсом, позволяющим выжить человеку и государству, стало здоровье – личное и населения в целом.

При снижении уровня здоровья населения особенно актуальной должна была стать качественная медицинская помощь, однако и в этой сфере появились ограничения, связанные с ее доступностью, снижением числа профилактических мероприятий, отсутствием необходимых лекарственных препаратов. Материально-техническая база системы здравоохранения устарела, и средств на ее обновление не было. Менялись и потребительское поведение населения в системе здравоохранения и образцы взаимодействия контрагентов – медицинских работников и пациентов. Снизилось число обращений в медицинские учреждения, как в профилактических целях, так и во время заболевания. Очевидно, что состояние и динамика здоровья человека зависят в большей мере от условий его жизни и финансирования здравоохранения.

Возникла настоятельная необходимость выявления главных факторов, определяющих здоровье занятого населения, воздействуя на которые, можно переломить складывающуюся отрицательную динамику. Необходимо тщательно проанализировать причины значительного ухудшения здоровья экономически активного населения, выявить влияние условий труда и занятости во взаимодействии с другими социально-экономическими и демографическими обстоятельствами.

Наряду с совершенствованием механизма оплаты путем формирования государственного задания конкретному региону на эти виды медицинской помощи модернизируется порядок ее предоставления, в том числе введение листов ожидания.

В 2008 году выделено дополнительно 4,1 млрд. рублей на оплату высокотехнологичной медицинской помощи на лечение 128 тыс. человек.

Первоначально национальный проект «Здоровье» был рассчитан на 2006-2008 годы, но сейчас в работе находятся проекты документов о продлении действия Национального проекта «Здоровье» на 2009-2010 годы. В них есть ряд дополнений, которые должны решить проблемы с организацией медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях, острых отравлениях, больным с сосудистыми заболеваниями, оснащения учреждений родовспоможения медицинским оборудованием, развития новых высоких техноло-

гий в федеральных специализированных учреждениях, создания перинатальных центров.

Чтобы повысить эффективность разработки и реализации современных медицинских технологий и новых методов диагностики и лечения, образовано Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи, подведомственное Минздравсоцразвития России. Создание агентства позволит на федеральном уровне решать проблемы по оказанию дорогостоящих (высокотехнологичных) видов медицинской помощи на основе государственного задания; развивать федеральные центры высоких медицинских технологий для постановки «на поток» наиболее востребованных видов высокотехнологичной медицинской помощи; интеграции и преемственности сети новых Центров с действующей системой федеральных специализированных медицинских учреждений; координации научной и инновационной деятельности медицинских организаций по разработке и внедрению современных медицинских технологий, экспериментальным разработкам и клиническим испытаниям новых медицинских изделий, медицинского оборудования, лекарственных средств

Вместе с тем на этом пути уже наметились и первые трудности. Например, конкурсные торги по выбору генеральной подрядной организации на проектирование и строительство центров до сих пор не могут быть признаны состоявшимися.

Кроме этого по крайней мере несколько серьезных угроз стоят на пути реализации намеченных планов. Первая связана с обеспечением контроля над расходованием средств. Необходимо сформировать жесткую систему управления и контроля над реализацией приоритетных национальных проектов. Должны быть определены целевые показатели и ответственные лица. При этом отвечать за реализацию проектов будет не только Правительство в целом, но и отдельные министры персонально. Нерасторопность чиновников неоднократно сводила на нет самые благие начинания. Таким образом, ответственность за исполнение президентских инициатив по реализации приоритетных национальных проектов возложена и на Правительство России в целом, и на отраслевых министров персонально, и на курирующие подразделения Администрации Президента РФ, и на Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. И в этом состоит вторая потенциальная угроза для реализации проектов. Обилие субъектов ответственности, как это показывает общая практи-

ка, способно внести сумятицу и обречь на провал любое благое начинание «верхов».

Несмотря на имеющиеся проблемы, реализация национального проекта «Здоровье» сдвинула решение проблемы «сохранения народа» с мертвой точки.

ОПЫТ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДНОЙ И ДОХОДНОЙ ЧАСТЕЙ БЮДЖЕТА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

А. В. Вахрамеева

НПО «Криста», г. Москва

krista@karelia.ru

Одним из передовых регионов, активно внедряющих в процесс бюджетного планирования принципы лучшей практики, является Республика Карелия. Министерство финансов Республики Карелия является сторонником использования современных информационных технологий при проведении реформ и совместно с НПО «Криста» работает над развитием автоматизированной информационной системы АИС «Прогноз и планирование бюджета». К моменту начала внедрения системы АИС «Прогноз и планирование бюджета» в 2006 году в Республике Карелия уже был принят ряд нормативно-правовых актов, обязывающих при составлении бюджета применять методы бюджетирования, ориентированного на результат.

По состоянию на 2008 год в Министерстве финансов Республики Карелия:

- автоматизировано ведение реестра расходных обязательств во взаимоувязке с перспективным финансовым планом;
- организовано хранилище данных с накоплением и аналитической обработкой больших объемов информации из информационных ресурсов различных федеральных и региональных министерств и ведомств;
- автоматизирован процесс среднесрочного планирования доходной и расходной частей бюджета (с разделением на действующие и принимаемые обязательства), планирования объемов межбюджетных трансфертов;

- автоматизирован мониторинг показателей Докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета (ДРОНДы);
- внедрена информационная система поддержки принятия решений «Финансово-экономический анализ».

Министерством финансов Республики Карелия в целях реализации следующих этапов реформирования методологии бюджетного планирования предполагается:

- сложившуюся процедуру и методологию разработки республиканских целевых программ привести в соответствие с требованиями программно-целевых методов планирования;
- принять нормативно-правовые акты по разработке, реализации и мониторингу реализации ведомственных целевых программ, автоматизации их ведения в системе управления процессом планирования;
- включить в процесс бюджетного планирования формирование заданий на предоставление государственных услуг;
- принять нормативно-правовые акты по введению стандартов качества предоставляемых бюджетных услуг, порядка оценки фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества.

Специалистами НПО «Криста» разработана концепция автоматизации единой системы управления бюджетным процессом, на основе которой может быть выполнен переход к модели «управления результатами». Внедрение указанной концепции обеспечит контроль соответствия бюджетных расходов не только запланированному объему, но и позволит стимулировать максимально эффективное использование бюджетных средств.

РЫНОК СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЛИГАЦИЙ РФ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ В 2008 ГОДУ

С. Л. Глазков

*Правительство Москвы, Комитет государственных
заимствований города Москвы, г. Москва
Glazkoff@moscowdebt.ru*

Рынок субфедеральных и муниципальных облигаций (СМО) продолжает расти. На начало 2008 года он представлял собой 120 эмиссий 56 эмитентов общим объемом по номиналу 214 млрд. руб. Год назад он представлял собой 112 эмиссий 53 эмитентов общим объемом по номиналу 190 млрд. руб. Таким образом, общий объем всего рынка СМО повысился на 24 млрд. руб., т. е. на 12,6% (по данным RusBonds). Необходимо отметить, что прирост СМО в 2007 году произошел не за счет облигаций Москвы, объем которых даже уменьшился на 2,1 млрд. руб.

Общий объем первичного рынка по номинальной стоимости выпущенных за 2007 год СМО составил 57,32 млрд. руб. (против 62 млрд. руб. в 2006 году).

Доля объема рынка СМО на 31.12.07 г. составила менее 8% рынка внутренних облигаций РФ, включающего федеральные, корпоративные, субфедеральные и муниципальные облигации (всего 2 689 млрд. руб.). Его доля в общем объеме рублевых облигаций РФ последние годы продолжает сокращаться, в 2007 году она снизилась с 8,95 до 7,96% (по данным RusBonds).

В начале августа 2007 года произошло радикальное изменение в ценообразовании на рынке СМО: спреды доходности эмитентов прекратили уменьшение, продолжавшееся первую половину года. Началось их увеличение как результат действия противоположных внешних и внутренних факторов.

С другой стороны, в 2007 году закончилась благоприятная ситуация на мировых финансовых рынках. Глобальный кризис ликвидности, порожденный кризисом ипотеки *subprime* (второсортной) в США, повлиял на российский финансовый рынок и вызвал дефицит ликвидности, который привел к росту процентных ставок по займам во второй половине 2007 года. Для эмитентов облигаций проблема риска ликвидности вышла на первое место.

Дополнительной причиной снижения банковской ликвидности в РФ в конце года стала избыточная стерилизация денег на бюджетных счетах из-за отставания финансирования государственных расходов, которое по сравнению с прошлым годом увеличилось.

Удорожание заемных средств на рынке внутренних облигаций вследствие мирового кризиса ликвидности сопровождалось ростом инфляции в РФ в конце года. В 2007 году в РФ стартовал инфляционный ралли. По итогам года инфляция превысила самые пессимистические прогнозы: по данным Росстата, она возросла почти до 12%.

Тенденция увеличения процентных ставок коснулась, прежде всего, эмитентов небольших по объему займов СМО с относительно низкой кредитоспособностью. Баланс размещений на первичном рынке изменился в сторону преобладания займов с высокой доходностью и короткими сроками заимствования. Рост волатильности финансового рынка способствовал повышению значения процентного риска на рынке СМО и осложнил размещение и рефинансирование облигаций.

В итоге заметно усилилась дифференциация СМО по кредитному качеству эмитентов: возросла степень влияния рейтинга на доходность СМО.

К концу 2007 года диапазон доходностей большинства муниципальных облигаций составил 7-10%, доходность отдельных бумаг достигала 12%. Доходность субфедеральных облигаций составила 7-9%, отдельных эмитентов – до 14%.

Размещения СМО в конце 2007 года и в начале 2008 г. в условиях низкой ликвидности носили нерыночный характер. Тем не менее доходность большинства ликвидных выпусков СМО находится существенно ниже уровня инфляции, поэтому реальные процентные ставки по большинству региональных и муниципальных облигационных займов остаются отрицательными и составляют – 1-3%, а для некоторых эмитентов достигают – 5%. Многим администрациям МО и СРФ по-прежнему выгодно занимать.

Таким образом, инвестиционный бум в РФ в первой половине 2007 года сменился на инвестиционный спад и скачок инфляции во второй половине 2007 года.

За год общее количество выпусков СМО в обращении выросло на 7% и достигло 120. В 2007 году состоялось или началось размещение 32 выпусков СМО 31 эмитента (10 муниципальных образований и 21

субъекта РФ). Для сравнения: в 2006 году состоялось размещение 38 выпусков СМО.

На фондовой бирже ММВБ – главной торговой площадке внутреннего рынка СМО – состоялось 19 аукционов по размещению и до-размещению облигаций (3 муниципальных образований (МО) и 15 субъектов РФ (СРФ)). Внебиржевое размещение провели 14 эмитентов: из них 7 МО и 7 СРФ.

Общее количество эмитентов СМО в 2007 году увеличилось незначительно – с 53 до 56 (в 2006 г. – на 7). В основном на рынок СМО выходили известные эмитенты, уже размещавшие свои облигации. Кроме того, на рынок вышли 5 новых эмитентов: 3 муниципальных образования (городские округа: Благовещенск Амурской области; Балашиха и Электросталь Московской области) и 2 СРФ (Калмыкия и Ивановская обл.). В 2006 г. появилось 3 новых эмитента.

Структура рынка рублевых СМО по объему в 2007 году изменилась всего лишь на 1%: субфедеральные облигации составляют 93% (199,1 млрд. руб.), и муниципальные – 7% (14,7 млрд. руб.).

Структура рынка рублевых СМО по количеству выпусков в 2007 г. изменилась чуть больше: доля муниципальных выпусков увеличилась с 20 до 23%. При этом количество выпусков муниципальных облигаций, обращающихся на рынке, выросло с 22 до 28 % (на 27%), а количество выпусков СРФ – с 90 до 92.

Сформировался состав лидеров: облигации Москвы и Московской области составляют 46% объема рынка СМО.

Облигации, размещенные в 2007 г., имели сроки обращения от 1 до 7 лет. Дефицит ликвидности во второй половине 2007 года привел к сокращению сроков обращения СМО. Лидером этого процесса стал заем г. Казани объемом 1,5 млрд. руб., размещенный 21.12.07 г. на аукционе сроком на 1 год.

В целом облигации муниципальных образований по сравнению с СРФ обладают более короткими сроками обращения на рынке СМО – от 1 до 4 лет. Максимальный срок обращения – 4 года, имеет выпуск г. Новосибирска (с 11.07.05 г.).

Величина средней дюрации субфедеральных облигаций (рассчитанная без учета объема выпуска) практически стабилизировалась последние 2 года в диапазоне 700-800 дней. Средняя дюрация муниципальных облигаций характеризуется значительной волатильностью: за год она снизилась с 650 до 500 дней.

В отличие от муниципальных образований субъекты РФ воспользовались другим способом снижения дюрации. Почти все субфедеральные облигации, размещенные в декабре, были амортизационными.

Общий диапазон сроков обращения субфедеральных облигаций сегодня составляет от 2 до 10 лет. На рынке СМО обращается всего пять 10-летних облигационных выпусков четырех субфедеральных эмитентов.

В целом в 2007 г. по сравнению с 2006 г. основные параметры первичного рынка СМО – объем, средняя дюрация, количество выпусков, минимальный объем выпуска – снизились, а спреды доходности расширились.

К ВОПРОСУ О ПОДУШЕВОМ ФИНАНСИРОВАНИИ В ОБРАЗОВАНИИ

И. В. Глущенко

*Волгоградский государственный университет, г. Волгоград
ivg@volgafin.ru*

Модернизация российской системы образования, проводимая в последние годы, вызывает в обществе ожесточенные споры. При этом вопросы содержания образования отошли на второй план. На первом плане – проблемы организационно-экономического реформирования. Больше всего вопросов вызывают введение государственных именных финансовых обязательств, изменение статуса образовательных учреждений, переход на нормативное подушевое финансирование.

На внедрение новых принципов финансирования в образовании большое влияние оказала реформа бюджетного процесса, которая привела к изменению принципов построения бюджетного процесса, бюджетного учета и формирования бюджетных целевых программ. Эти преобразования отражают общую тенденцию сокращения объемов сметного финансирования и перехода от финансирования сложившейся бюджетной сети к финансированию бюджетных услуг, ориентированных на конечный результат – оказание качественных образовательных услуг.

Норматив подушевого финансирования должен выступать формой цены образовательных услуг, предоставляемых государственным об-

разовательным учреждением высшего профессионального образования на бесплатной основе и полностью оплачиваемых за счет средств бюджетов. Оплата образовательных услуг высшего профессионального образования на основе норматива подушевого бюджетного финансирования должна осуществляться в рамках финансового обеспечения государственного задания на оказание государственных образовательных услуг.

Норматив подушевого бюджетного финансирования должен быть ориентирован:

- на повышение обоснованности расчета объемов бюджетных ассигнований в ходе планирования и финансирования расходов на высшее профессиональное образование;
- снижение субъективизма в распределении бюджетных средств между вузами;
- обеспечение экономической самостоятельности вузов в распоряжении бюджетными средствами;
- создание равных финансовых условий образовательной деятельности вузов;
- повышение заинтересованности вузов в рационализации структуры своих расходов и эффективном использовании финансовых ресурсов.

Основными принципами формирования базового норматива подушевого финансирования программ высшего профессионального образования являются:

- обоснованность оценки стоимости государственных образовательных услуг;
- целевая направленность в определении норматива подушевого финансирования, предусматривающая необходимость определения социальных и экономических задач, которые будут решены в результате использования нормативов;
- использование формализованного способа (алгоритма) расчета норматива подушевого финансирования;
- учет различий в нормативе подушевого финансирования в зависимости от ступени высшего профессионального образования, направления подготовки (специальности), формы обучения, территориального расположения высшего учебного заведения и некоторых иных факторов.

При этом в состав расходов, учитываемых при расчете базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах в разрезе ступеней высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр), должны входить только затраты, непосредственно связанные с предоставлением образовательной услуги, без которых данная услуга не может быть оказана гражданам в соответствии с требованиями законодательства и государственных образовательных стандартов по направлениям подготовки (специальностям). В этой связи при разработке базовых нормативов целесообразно не учитывать расходы, связанные с выплатой стипендий и иных трансфертов населению, осуществлением бюджетных инвестиций в основные средства и др.

В условиях использования нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах методологической основой планирования и финансирования расходов бюджета на высшее профессиональное образование является замещение финансирования сети высших учебных заведений оплатой из бюджета образовательных услуг. Это предполагает предоставление вузам большей самостоятельности в использовании бюджетных средств, в том числе путем выделения бюджетных средств единой суммой по отдельному коду классификации расходов бюджетов на оплату образовательных услуг, предоставляемых высшим учебным заведением в соответствии с государственным заданием.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию государственного задания в сфере высшего профессионального образования, рассчитанный на основе норматива подушевого финансирования, должен дополняться институциональным финансированием, позволяющим финансировать и расходы, не связанные напрямую с предоставлением образовательных услуг, но без которых невозможно функционирование вуза (расходы на уплату налогов, на социальное обеспечение населения, инвестиции в основные средства и т. д.). Поэтому при планировании расходов бюджета высшие учебные заведения в бюджетной заявке должны обосновать объем ассигнований в разрезе следующих показателей:

1. Ассигнования для обеспечения выполнения функций бюджетных учреждений, в том числе:

- для реализации государственного задания на оказание государственных услуг гражданам в сфере высшего профессионального

образования путем умножения значения норматива подушевого финансирования на количество студентов, обучающихся в соответствии с государственным заданием;

- для финансирования прочих расходов;

2. Ассигнования для обеспечения капитальных вложений в основные средства вуза.

Процедуры планирования и финансирования вузов с использованием базовых нормативов подушевого финансирования и коэффициентов их дифференциации позволяют реализовать все преимущества нормативно-подушевого финансирования в сфере высшего профессионального образования и решить задачи в области совершенствования финансово-экономического механизма высшей школы в соответствии с целями и задачами модернизации образования и реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации.

РЕФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

С. И. Гусев

*Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю,
г. Барнаул
info@kazna.altai.ru*

Для Алтайского края с его низким уровнем жизни населения при высоком спросе на бюджетные услуги, с его относительно слабой экономикой, не позволяющей мобилизовать в краевом и местных бюджетах достаточный объем собственных доходов для финансирования всех расходных полномочий, реформирование региональных финансов в последние 3 года было одной из главных задач, поставленных администрацией края. При ее успешном решении руководство края надеялось более эффективно распоряжаться имеющимися ресурсами и снизить зависимость региона от помощи из федерального бюджета.

В этих целях в администрации Алтайского края в 2005 году была разработана Концепция реформирования региональных финансов Алтайского края.

Основным разработчиком Концепции являлись: комитет администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной поли-

тике, отраслевые органы исполнительной власти Алтайского края. Координацию деятельности по разработке Концепции осуществляла рабочая группа, созданная распоряжением администрации Алтайского края.

Концепция преследовала следующие цели:

- создание условий для устойчивого социально-экономического развития Алтайского края;
- повышение эффективности управления средствами краевого бюджета;
- достижение максимального результата с использованием имеющихся ресурсов.

Была направлена на решение задач:

- расширение применения методов среднесрочного финансового планирования;
- внедрение механизмов бюджетирования по результатам;
- реформирование государственного сектора экономики;
- создание условий для развития доходной базы;
- повышение эффективности управления государственным имуществом;
- совершенствование долговой политики;
- создание прозрачной системы межбюджетных отношений;
- проведение административной реформы.

Планировалось достижение следующих результатов:

- создание (совершенствование) нормативной правовой базы, регулирующей основные направления реформирования региональных финансов;
- создание механизма, способствующего улучшению качества предоставляемых государственных услуг;
- ликвидация кассовых разрывов краевого бюджета;
- увеличение поступлений в краевой бюджет, в том числе в результате повышения эффективности использования государственной собственности, средств краевого бюджета, направляемых на поддержку реального сектора экономики;
- сокращение размера государственного долга Алтайского края и расходов на его обслуживание;
- создание прозрачной системы межбюджетных отношений;
- повышение профессионального уровня аппарата управления.

Реализация каждой задачи, механизмы и принципы выполнения тех или иных мероприятий закреплялись соответствующими законодательными актами, принятыми в крае. За два с половиной года реализации Концепции удалось усовершенствовать нормативную правовую базу в области бюджетного и налогового законодательства путем принятия более сорока нормативных документов.

За эти годы в крае активно внедрялись методы программно-целевого бюджетирования, создана законодательная база и определен инструментарий для применения программно-целевого финансирования.

В результате реализации этих мероприятий создан инструмент для применения нового принципа организации бюджетного процесса – бюджетирования по результатам и оценки результатов деятельности отраслевых органов управления. Введен механизм мониторинга составления и исполнения перспективного финансового плана и составления проекта краевого бюджета на очередной финансовый год.

В 2007 году в Алтайском крае впервые сформирован бюджет на трехлетний период. Он утвержден законом Алтайского края «О краевом бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Переход к трехлетнему бюджетному планированию способствует финансово-экономической стабильности, дает возможность администраторам и получателям средств краевого бюджета планировать свою деятельность на перспективу.

Применение программных методов позволило повысить эффективность и прозрачность выделения ресурсов на выполнение государственных функций путем утверждения требований к конечным результатам работы, создания системы контроля за ходом реализации программ и корректировки объема бюджетного финансирования исходя из уровня достижения запланированных значений показателей.

В рамках реализации Концепции реформирования региональных финансов Алтайского края проведена оценка функций и задач органов исполнительной власти края. Утвержден план действий органов исполнительной власти края по реализации приоритетных направлений социально-экономического развития края на 2006-2008 годы. Данным планом определен перечень приоритетных направлений деятельности различных отраслей с установленными целевыми показателями на каждый год планового периода.

Одним из наиболее важных направлений реформирования региональных финансов является повышение качества государственных услуг. Постановлением администрации края утвержден перечень государственных услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной политики, предоставляемых населению за счет средств краевого бюджета.

Важно, что для каждой услуги определены показатели количественной оценки потребности в ней, а также индикаторы качества результата услуги. При составлении проекта бюджета Алтайского края на 2007 год впервые были учтены результаты оценки потребности в соответствующих государственных услугах, на основании чего установлен размер субвенций муниципалитетам на предоставление данных услуг.

В результате в 2007 году доля расходов краевого бюджета в сфере образования, культуры, здравоохранения, социальной политики, имеющих стандарты качества предоставления государственных услуг, в общем объеме расходов на обеспечение деятельности этих отраслей составила 78%. Расходы в сфере образования стандартизированы на 89%, в сфере культуры – на 74%, в сфере здравоохранения – на 52%, в сфере социального обслуживания населения – на 100%.

Соответствующим постановлением администрации края утверждено Положение о комиссии по реструктуризации бюджетных учреждений и внедрению бюджетирования по результатам. Для учреждений, предоставляющих государственные услуги, показатели результативности деятельности должны устанавливаться одновременно с утверждением сметы расходов на очередной финансовый год.

Соответствующий комплекс мер был направлен на создание условий для развития доходной базы краевого и муниципальных бюджетов. Проведена работа по урегулированию системы предоставления отсрочек, рассрочек платежа по уплате налогов и сборов, налоговых льгот. Принят ряд нормативных актов, регулирующих предоставление рассрочек, порядок мониторинга дебиторской задолженности, рассроченных и отсроченных платежей по налогам и сборам, неналоговых доходов краевого бюджета, а также оценку бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот.

Оптимизированы объем и структура государственного долга Алтайского края, так, например, за 2006 год он снизился на 1 555,4 млн. руб. (58%). Полностью исполнены обязательства по кредитам коммер-

ческих банков, причем 463,1 млн. руб. задолженности погашено досрочно. Также досрочно исполнены обязательства перед Минфином РФ (71,4 млн. руб.) по реструктурированной задолженности.

Ведется работа по сокращению просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений. По состоянию на 1 апреля 2007 года размер такой задолженности составил 30 млн. руб. (в 2004 году – 162,4 млн. руб.), причем она снизилась по всем распорядителям бюджетных средств. Задолженность по оплате труда перед работниками бюджетной сферы в Алтайском крае отсутствует.

Повышение эффективности управления бюджетными средствами достигнуто, в числе прочего, за счет своевременного прогнозирования временных кассовых разрывов при исполнении краевого бюджета: утверждены методика их планирования, порядок формирования резерва для их финансирования.

Совершенствуются межбюджетные отношения на основе принципа прозрачности. По результатам оценки платежеспособности и качества управления муниципальными финансами для каждого муниципалитета составляется индивидуальный рейтинг. Законодательно закреплены методика распределения средств на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов на основе оценки доходного потенциала и дифференциации расходных потребностей в расчете на одного жителя, а также методика расчета отрицательных трансфертов для муниципалитетов.

В целом проводимые мероприятия позволили повысить эффективность управления финансами в регионе, усилить адресность и целевой характер использования бюджетных средств, а главный результат – это то, что впервые за последние годы доля собственных доходов в бюджете края превысила 50%.

РОЛЬ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИИ

В. А. Дедюхин

Правительство РФ, г. Москва

Одной из приоритетных задач экономической политики Российской Федерации на современном этапе развития является повышение эффективности использования бюджетных ресурсов любого уровня. Управление государственными расходами представляет собой важную часть бюджетной политики любого государства любой экономической системы и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, а также контролем над его исполнением. Совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности государственных расходов. Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, в корне меняющего концепцию управления государственными расходами.

В рыночной экономике общегосударственное планирование представлено бюджетным планированием, государственными социально-экономическими программами, государственными заказами, целевыми комплексными программами, планированием развития государственного сектора экономики.

Для повышения эффективности функционирования указанных инструментов планирования и в целом для реализации принятых нормативных актов в Российской Федерации в настоящее время осуществляется бюджетная реформа, направленная на создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Основное направление реформирования бюджетного процесса – переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ, а также Федеральной адресной инвестиционной программы.

Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» в целях реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации утверждено Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ. В данном положении определены порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, направленных на осуществление субъектами бюджетного планирования государственной политики в установленных сферах деятельности, обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития, повышение результативности расходов федерального бюджета. Ведомственные целевые программы базируются на системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования и отражаются в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

С точки зрения организации бюджетного процесса именно ведомственные целевые программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора, возможность ее преобразования в случае соответствия определенным критериям в федеральную целевую программу (подпрограмму).

Наряду с формированием финансовых стимулов для распространения программно-целевых методов планирования необходимо создать и поддерживать заинтересованность субъектов бюджетного планирования в инициировании ведомственных целевых программ путем расширения их полномочий при управлении программными расходами по сравнению с управлением сметными расходами.

Внедрение программно-целевого планирования в бюджетный процесс на федеральном уровне предполагает изменение подхода к формированию целевых программ и ежегодную разработку докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распоря-

дителей бюджетных средств и сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Изменение подхода к формированию целевых программ предполагает, что в перспективе подавляющая часть ведомственных расходов должна осуществляться в рамках целевых программ, имеющих четкие количественные показатели результата. При этом в зависимости от значимости и круга исполнителей целевые программы делятся на два вида: межведомственные и ведомственные.

Перечень федеральных целевых программ ежегодно утверждается в составе федерального закона о бюджете. При этом до 2004 года нормативные правовые акты, регламентирующие их подготовку и реализацию, не требовали от разработчиков и исполнителей программ четкого формулирования целей, которые можно количественно определить, и разработки системы измеримых показателей с определением их промежуточных и конечных значений, что, безусловно, отражалось на качестве самих программ. Для устранения указанных недостатков на уровне Правительства Российской Федерации принят ряд нормативных актов, вносящих изменения в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ.

Какими бы несовершенными ни были действия, предпринимаемые государством, и какими бы ограниченными ни были его возможности, поскольку необходимость государственного участия в экономике не вызывает сомнений, закономерно возникает вопрос о целесообразном использовании ресурсов, которыми оно при этом располагает. Четкие формализованные процедуры соизмерения затрат и результатов способны служить альтернативой планированию предстоящих бюджетных расходов от достигнутого уровня.

В государственном секторе, как и в частном, решения основываются на возможно более полном и точном определении компонентов расходов и их отдачи. Однако в государственном секторе осуществить адекватную оценку намного сложнее, так как издержки и выгоды оцениваются с позиций не индивида, а всего общества, и чистая отдача, подлежащая максимизации, представляет собой разность между общественными выгодами и общественными издержками. Таким образом, компоненты затрат, так же как и круг получаемых результатов, следует оценивать с учетом точек максимального отклонения, как негативных, так и позитивных. А в ряде случаев необходимо существенно

корректировать рыночные цены, определяя компоненты затрат и результатов, не получающие рыночную оценку.

Оценки целесообразности государственных расходов возможно получать с помощью индикаторов экономичности, продуктивности и результативности.

В рамках системы бюджетирования по результатам необходимо особое внимание уделять определению и мониторингу показателей непосредственных и конечных результатов единиц общественного сектора.

Показатели непосредственных результатов отражают объем произведенных работ или оказанных услуг конкретным субъектом. Примерами измерителей непосредственных результатов являются следующие показатели: число учеников, которым предоставлены образовательные услуги по заданной программе; число пролеченных в соответствии с установленными стандартами пациентов; численность сотрудников правоохранительных органов, патрулирующих определенную территорию; протяженность построенных и отремонтированных автомобильных дорог, частота уборки мусора и т. п.

Показатели конечных результатов отражают общественно значимые социальные последствия той деятельности, объемы которой измеряются показателями непосредственных результатов. Примерами подобных показателей являются: повышение качества образования, улучшение социальной адаптации выпускников образовательных учреждений; улучшение здоровья населения, снижение смертности от отдельных заболеваний; повышение доступности общественных услуг, в том числе для отдельных социально уязвимых категорий населения; снижение уровня преступности; повышение безопасности дорожного движения; обеспечение чистоты в городе и т.п.

На наш взгляд, оценка результативности должна рассматриваться, прежде всего, как инструмент для улучшения результатов работы в рамках выделенных ресурсов. А для того чтобы эта оценка была конструктивной, собранные данные необходимо анализировать и затем использовать для принятия решений. Степень достижения запланированных результатов можно измерять на основании сопоставления фактически достигнутых значений целевых индикаторов с их плановыми значениями. Сопоставление значений целевых индикаторов производится по каждому расчетному и базовому показателям. На плановый период указываются плановые значения по годам, а также целевое

значение на среднесрочную перспективу с указанием года достижения этого значения.

Анализ и согласование представленных докладов в части уровня достижения целей и выделяемых для этого затрат становятся основным содержанием бюджетного планирования. При этом доклады рассматриваются на специальной комиссии, которая оценивает их содержание, определяет направления доработки и на их основе подготавливает сводный доклад о планах и показателях деятельности на планируемый период, включающий цели, задачи и показатели уровня их достижения для среднесрочного периода.

В Российской Федерации на современном этапе развития общества существует пока еще небольшой опыт «ориентации на результат» при осуществлении бюджетных расходов, в связи с чем и возникают определенные трудности. В частности, к федеральным целевым программам стал применяться метод программно-целевого управления, что представляет собой своеобразную переходную ступень от традиционного исполнения бюджета к бюджету, ориентированному на результат.

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ РЕАЛИЗАЦИЕЙ

С. А. ДЕРЕБИЗОВА

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,
г. Волгоград
info@volgft.ru*

Программа приоритетных национальных проектов была сформулирована президентом России В. Путиным 5 сентября 2005 г. в обращении к Правительству, Парламенту и руководителям регионов.

В качестве приоритетных направлений «инвестиций в человека» глава государства выделил:

- здравоохранение;
- образование;
- жилье;
- сельское хозяйство.

Национальный проект «Здоровье»

Национальный проект в сфере здравоохранения предусматривает повышение приоритетности первичной медико-санитарной помощи, повышение зарплаты некоторым категориям врачей (например, участковым терапевтам), денежные выплаты врачам, медсестрам, акушерам, вакцинацию, обследование новорожденных, профессиональную переподготовку.

В рамках национального проекта «Здоровье» осуществляется дополнительный проект – «Родовые сертификаты». Его цель – улучшить качество обслуживания в женских консультациях и родильных домах.

Национальный проект «Образование»

Национальный проект в сфере образования предусматривает создание двух новых университетов, двух бизнес-школ, выделение грантов, поощрение лучших учителей, а также талантливых студентов и аспирантов, меры по дополнительному образованию военнослужащих: конкурсы инновационных вузов, учебные пособия, премии школам, премии лучшим учителям, премии лучшим ученикам, транспорт сельским школам, национальные университеты, профобразование в экспериментальных воинских частях, премии преподавателям вузов.

Национальный проект «Жилье»

Проект предусматривает: увеличение к 2010 году объемов жилищного строительства в 2 раза (в 2007 году – на треть) – до 56 млн кв. м; увеличение доли населения, способного приобрести жилье, с 9 до 30%; увеличение к 2007 году объема ипотечных кредитов более чем на треть (до 151 млрд руб.) и снижение ставки по ипотечным кредитам с 15 до 11% в 2007 году и до 8 в 2008-2009 гг.; выделение жилищных субсидий ряду категорий граждан; модернизацию ЖКХ, увеличение к 2007 году частных инвестиций в коммунальном секторе до 20% и снижение износа коммунальной инфраструктуры с 60 до 55%.

Национальный проект «Развитие АПК»

Национальный проект в сфере сельского хозяйства направлен на приоритетное развитие животноводства, преодоление демографического кризиса в отрасли, на борьбу с бедностью, создание современного конкурентоспособного сельхозпроизводства, а также на стимулирование развития малых форм агробизнеса: развитие сельской кредитной кооперации, развитие лизинга, развитие животноводства и земледелия.

Сама идея национальных проектов заключается в том, чтобы сделать их катализаторами активизации работы по решению наиболее серьезных, насущных проблем, которые стоят сегодня перед государством, поэтому и были выбраны эти четыре направления. И суть задачи состоит в том, чтобы активизировать работу в первую очередь на местах, в регионах, в муниципалитетах.

Основная цель расходования средств в рамках приоритетных национальных проектов – инновационная направленность, эффективность и результативность государственных вливаний, обеспечивающих качественный рывок не только в сферах образования, здравоохранения, агропромышленного комплекса и жилья, но и структурные сдвиги в экономике регионов в целом, снижение уровня дифференциации социально-экономического развития регионов, повышение их налогового потенциала.

Таким образом, очевидно, что процедуры, связанные с выделением и освоением средств, направляемых на реализацию национальных проектов, должны осуществляться одновременно с организацией действенного финансового контроля.

Сразу же после объявления приоритетных национальных проектов организация и осуществление контрольных мероприятий за использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, направленных на реализацию приоритетных национальных проектов (далее – ПНП), были возложены Федеральной службой финансово-бюджетного надзора (далее – Росфиннадзор) на Управление финансового контроля и надзора в отраслях экономики, государственных органах и внебюджетных фондах (далее – Управление).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1926-р «Об утверждении плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов» в течение четырех месяцев приняты более двух десятков постановлений Правительства Российской Федерации, определяющих порядок расходования этих средств, были организованы текущий мониторинг и изучение всех документов, регулирующих новые направления финансирования. Это было необходимо в первую очередь для составления программ проверок – документов, определяющих порядок и вопросы проведения контрольных мероприятий.

В результате анализа нормативных правовых документов, изданных для регулирования процесса реализации ПНП, выделены 26 отдельных направлений расходования средств, в том числе по ПНП «Здоровье» – 9, «Образование» – 4, «Развитие агропромышленного комплекса» – 9, «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» – 4.

С 2006 года разработаны и доведены 24 программы проверки по всем направлениям расходования, осуществляемым в субъектах Российской Федерации. Это позволяло территориальным управлениям оперативно реагировать на обращения Федеральных инспекторов и аппаратов Полномочных представителей Президента Российской Федерации о проведении отдельных контрольных мероприятий по наиболее важным направлениям и местам расходования средств.

Комплексные контрольные мероприятия позволили по их результатам делать выводы о состоянии финансовой дисциплины во всей региональной системе расходования средств.

Сравнительный анализ результатов контрольных мероприятий позволил сделать вывод, что доля финансовых нарушений, допущенных при использовании средств, направленных на реализацию ПНП, существенно ниже, чем аналогичный показатель по всем направлениям расходования, проверенным Росфиннадзором в 2006 году. И это притом, что за основу взяты ПНП, по которым контрольные мероприятия оказались наиболее результативными.

Можно приводить различные факторы, влияющие на понижение уровня финансовой «криминальности» при реализации ПНП, но главными являются: пристальное внимание общества к ПНП, гласность действий органов власти, средства направлялись на те цели, которые являются наиболее актуальными для граждан.

Тем не менее нарушения были, и их негативное значение нельзя преуменьшать.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ СРЕДНЕ- И ДОЛГОСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

А. В. Дорждеев

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
post@uprfin.vistcom.ru*

В последние годы в отечественной теории управления общественными финансами все больше сторонников приобретает расходно-ориентированная модель бюджета публично-правового образования. Постулатом данной модели является приоритетность планирования именно расходов бюджетов, при этом планирование доходов, а также источников финансирования дефицита бюджета является второстепенной задачей. Доминирование данного постулата обуславливает активные преобразования в бюджетном законодательстве, в практике бюджетного планирования, направленные на внедрение программно-целевых методов бюджетного планирования. Довод в поддержку данной точки зрения вполне прост и понятен – необходимо определить цели, на достижение которых направлены финансы общественного сектора, после чего определиться как, исходя из имеющейся экономики страны, региона, муниципалитета, получить необходимые для достижения поставленных целей ресурсы.

На наш взгляд, доминирование расходно-ориентированной модели в последние годы обусловлено благоприятно сложившейся конъюнктурой цен на энергоресурсы на мировых рынках, что обусловило приток в федеральный бюджет нефтедолларов. Так, практически треть федерального бюджета формируется только за счет таможенных пошлин, уплачиваемых экспортерами нефтепродуктов. В связи с этим в настоящее время федеральный бюджет не испытывает дефицита ресурсов, что и обусловило приоритетность такой задачи, как повышение эффективности планирования бюджетных расходов.

Для регионов и муниципалитетов формирование бюджетов происходит в иных условиях – в условиях, когда средств для полноценного исполнения собственных расходных обязательств не хватает. Реальные бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований таковы, что государственный долг регионов и муниципальный долг муниципалитетов не имеют позитивной тенденции к снижению, а в отдельных ре-

гионах долг достигает предельной величины. Наличие профицитов региональных или местных бюджетов за редким исключением обусловлено перечислением межбюджетных трансфертов из федеральных бюджетов в последние дни года.

Следует сказать и о существовании такого явления, как скрытый дефицит, – когда исполнение расходных обязательств осуществляется в минимальном объеме, позволяющем обеспечить лишь текущее содержание учреждений, при этом возможности для развития минимальны или вовсе отсутствуют. Наиболее характерно данное явление для вновь образованных муниципальных образований. В связи с наличием реального или скрытого дефицита реализация расходно-ориентированной модели на региональном и местном уровне объективно сдержана. Отчасти это обусловлено и тем, что возможности субъектов РФ и муниципалитетов в мобилизации доходов весьма ограничены вследствие как ограниченных фискальных полномочий, так и зависимости от финансовой поддержки из федерального бюджета.

Внедрение программно-целевых методов бюджетного планирования требует наличия определенного «маневренного» объема финансовых средств, которые могли бы быть дополнительно распределены для финансирования имеющихся или новых расходных обязательств. Однако на деле такие средства имеются не всегда. Как бы то ни было, но у субъектов РФ и муниципалитетов имеется сеть бюджетных учреждений, нуждающаяся в повседневном текущем финансировании, ограничение которого раньше ухудшит ситуацию, чем даст положительный эффект от применения новых методов бюджетного планирования. На местах для реализации программно-целевых методов бюджетного планирования региональные органы власти и органы местного самоуправления вынуждены ограничивать финансирование существующих расходных обязательств или вовсе отменять их, что в свою очередь может привести к росту социальной напряженности.

Ограничение финансирования расходов имеет как положительную сторону – отказ от предоставления наименее востребованных бюджетных услуг, так и отрицательную – отказываться приходится от тех расходов, когда негативные последствия проявятся лишь в будущих периодах. Например, ограничение капитальных расходов приведет в среднесрочной и долгосрочной перспективе к повышению текущих затрат на содержание учреждений, понижению качества предоставления бюджетных услуг.

От наступления в среднесрочной и долгосрочной перспективе неблагоприятных последствий не может предотвратить даже система мониторинга эффективности бюджетных расходов. Положительные результаты могут быть следствием не столько эффективного использования бюджетных средств, сколько временным, случайным стечением обстоятельств. Также следует учитывать, что временные положительные результаты могут быть достигнуты, как отмечалось выше, за счет неэффективного в рамках долгосрочного планирования использования бюджетных средств.

На наш взгляд, в настоящее время бюджетная политика субъектов РФ должна быть ориентирована, прежде всего, на сдерживание к принятию новых расходных обязательств как в регионе, так и в муниципальных образованиях и повышению качества предоставления оказания бюджетных услуг в рамках уже принятых и исполняемых расходных обязательств.

Источником ресурсов для финансирования повышения качества может стать отказ от предоставления бюджетных услуг с высокой долей в себестоимости текущих расходов. Предпосылки для этого созданы – повышение уровня жизни населения, в связи с чем жители предъявляет требования к получению более качественных и дорогостоящих бюджетных услуг. В подобной ситуации бюджетная политика должна быть ориентирована на создание условий для развития коммерческой инфраструктуры, способной заменять бесплатно предоставляемые бюджетные услуги.

Повышение уровня благосостояния населения является хорошим условием для пересмотра системы социальной защиты населения – отказа от неэффективных мер социальной поддержки – таких мер поддержки, в результате которых дополнительную поддержку, льготу получают работающие в бюджетном секторе. При этом в качестве компенсации снижения уровня дохода льготополучателей может рассматриваться повышение заработной платы работникам бюджетных учреждений. Необходимые правовые основания для этого созданы.

И, безусловно, необходимым элементом бюджетной политики в условиях средне- и долгосрочного периода является внедрение системы оценки эффективности бюджетных расходов. Субъектом, осуществляющим мониторинг эффективности, должен стать финансовый орган. Система оценки эффективности не является раз и навсегда созданной, неизменной; она также подвержена изменениям – совершенство-

ванию, при этом оценке должен подлежать как конечный результат, так и процесс, что является необходимым условием для проведения единой, целостной бюджетной политики как в краткосрочном, так и в средне- и долгосрочном периоде.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

П. В. Дружинин, Т. В. Кухарева

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
pdruzhinin@mail.ru, tvkuhareva@mail.ru*

Исследования прозрачности региональных и муниципальных бюджетов в последнее время активизировались. Их заказчиками стали не только западные фонды, но и российские власти, включая Счетную палату РФ, крупные корпорации, которых также интересует проблема эффективности бюджетной политики, ее подконтрольности там, где расположены их градообразующие предприятия.

Сложность бюджетного процесса и его важность для социально-экономического развития региона требуют участия в нем не только специалистов в сфере финансов и экономики, но и общественного участия. Оно может способствовать выявлению существующих проблем, лучшему пониманию их приоритетности в настоящем и будущем, выработке новых решений и идей, большей обоснованности принимаемых решений, лучшему их восприятию и ускорению реализации.

Прозрачность бюджета обеспечивает ответственность исполнительной власти – представительная власть и гражданское общество, обладая необходимой информацией, смогут лучше контролировать исполнительную власть и предотвратить коррупцию. Данный процесс приведет к совершенствованию бюджетной политики и более эффективному управлению ресурсами. Прозрачная бюджетная политика ведет к доверию как со стороны населения, так и со стороны инвесторов. Информация должна быть доступной с помощью инструментов для ее активного использования.

С конца 90-х годов начала повышаться прозрачность бюджетного процесса в России. В Карелии реализовывалось несколько проектов, в ходе которых оценивалась прозрачность регионального и местных

бюджетов, подготавливались эксперты, проводились обучающие семинары и круглые столы, разрабатывались рекомендации для органов власти и некоммерческих организаций.

В 2000 г. центр «Стратегия» в рамках проекта «Городские жители и власть на пути к сотрудничеству. Бюджет, который можно понять и на который можно влиять» разработал методику оценки прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. Применение данной методики позволяет оценить прозрачность бюджетного процесса, дать количественные и качественные характеристики прозрачности бюджетного процесса и общественного участия, которые могут служить основой для межрегиональных межмуниципальных сравнений и выработки рекомендаций по повышению прозрачности бюджетного процесса.

С участием карельских специалистов была разработана анкета экспертного опроса прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе и апробирована в нескольких городах, в том числе и в Петрозаводске. Анкета экспертного опроса прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе разработана на основе Кодекса финансовой прозрачности МВФ. В основе Кодекса лежат следующие основные цели: четкость роли и функций органов государственного управления; информирование общественности о деятельности органов государственной власти; открытость процесса бюджетной подготовки, исполнения и отчета; независимые гарантии достоверности налогово-бюджетной информации. В 1991-2001 гг. были проведены пилотажные опросы в различных российских регионах. На основе данной анкеты были разработаны несколько вариантов для регионального и местного бюджетов и использованы в различных регионах России. В 2007 г. подобный проект снова реализуется в Петрозаводске.

Первая часть анкеты касается юридических вопросов – насколько в правовых актах закреплены основные требования к прозрачности и как на практике они реализуются, как отражены нормативно-правовые основы контроля за исполнением местного бюджета. Вторая часть касается ответственности при расходовании средств, третья – бюджетной информации и бюджетной документации, четвертая – анализа исполнения бюджета и завершающая – участие общественности в бюджетном процессе.

Анализ анкет показал средний, а по отдельным показателям выше среднего уровень прозрачности бюджета Республики Карелии. Следу-

ет отметить хорошее законодательное обеспечение процесса, наличие всех необходимых документов, сформировавшиеся традиции. При этом отметить расхождение мнений двух групп участников опроса – работников ведомств и представителей бизнеса и общественности по некоторым вопросам.

ОСОБЕННОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2008 ГОДУ

В. В. Дюбин

*Комитет экономики Администрации г. Великие Луки
Псковской области, г. Великие Луки
dyubin@mail.ru*

Проблема организация эффективных межбюджетных отношений на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных районов (городских округов), несмотря на внесенные в 2007 году изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, по-прежнему остается актуальной. Что было подтверждено в ходе Общероссийского собрания советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации 23 октября 2007 года¹

Существующая в рамках бюджетного законодательства система закрепления налоговых и неналоговых доходов за бюджетами муниципальных образований ведет к тому, что абсолютное большинство этих бюджетов являются изначально дотационными. В этих условиях основными инструментами межбюджетного регулирования Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает формирования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ФФПМРго), региональных фондов финансовой поддержки поселений (ФФПП).

В результате предшествующего анализа (В. В. Дюбин, 2007) выяснилось, что сложившаяся правовая неопределенность с порядком образования фондов финансовой поддержки создает возможности не только увеличивать размеры финансовой помощи муниципалитетам,

¹ [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) Стенографический отчет об Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации

но и, несмотря на сохраняющийся достаточно высокий уровень инфляции, ее сокращать. Так, в 2006 году у 40% субъектов РФ наблюдалось уменьшение объемов финансовой помощи муниципальным образованиям за счет средств из вышеперечисленных фондов по сравнению с предшествующим годом. На 2007 год сокращение было предусмотрено уже у 45% субъектов РФ.

Для выявления практического состояния этого вопроса на уровне субъектов РФ в 2008 году были подвергнута анализу межбюджетные отношения в двадцати двух субъектах Российской Федерации: 4 региона из Северо-Западного федерального округа и по 3 из остальных федеральных округов. При отборе субъектов РФ использовались данные комплексной оценки экономического развития регионов таким образом, чтобы по каждому округу были представлены регионы с разным уровнем экономического развития.

Фактическое положение дел по оказанию финансовой помощи муниципалитетам из региональных бюджетов было рассмотрено на основе объемов фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), а также объемов средств, выделяемых из региональных фондов сбалансированности местных бюджетов. Финансовая помощь в виде субсидий и субвенций из других фондов не учитывалась. Были также учтены показатели динамики общего объема доходов субъекта РФ, объемы дотаций субъекту РФ из федерального бюджета.

Общий объем прогнозируемых доходов по исследуемой группе субъектов РФ в 2008 году по сравнению с 2007 годом значительно увеличился, рост составил 133,9%. При этом, финансовая помощь из федерального фонда поддержки регионов по исследуемой группе увеличилась лишь на 5,8%, что свидетельствует о росте собственных доходов бюджетов субъектов. Следует отметить, что данный существенный рост собственных доходов в исследуемой группе не привел к столь же существенному росту дотаций муниципальным образованиям. Рост данного вида финансовой помощи в среднем по группе составил всего 6,0%.

Если рассмотреть структуру этой помощи применительно к отдельным регионам, то необходимо отметить, что во всех субъектах ликвидированы фонды муниципального развития, которые в 2006-2007 годах являлись важным инструментом поддержки муниципальных образований. Большинство регионов сохранили фонды сбалансирован-

ности муниципальных бюджетов, однако общий объем в целом по группе в 2008 году составил всего 84% по сравнению с 2007 годом.

Другим важным фактом явилось то, что 2008 году тенденция сокращения объемов финансовой помощи в виде дотаций продолжилась. Из 22 субъектов РФ, подвергнутых анализу у 11 (50%) суммы финансовой помощи по сравнению с плановыми назначениями 2007 года уменьшились. У 18% субъектов рост объемов финансовой помощи в виде дотаций запланирован ниже ожидаемых показателей инфляции (от 4,5 до 9%) и только у 32% субъектов РФ запланирован реальный рост.

Следует также отметить, что только 23% регионов из исследуемой группы приняли законы о бюджетах на 2008 год и плановый период на 2009-2010 годы. Остальные ограничились бюджетами на 2008 год, что также налагает определенные ограничения на возможности планирования развития муниципальных образований.

Приведенные данные свидетельствуют, что бюджетное законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании в части обеспечения прав муниципальных образований на стабильные условия финансового обеспечения их расходных полномочий.

ПРОБЛЕМЫ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

И. И. Епринцев

Государственная дума Ставропольского края, г. Ставрополь
lobach@dumask.ru

В рамках общего вопроса, рассматриваемого на научно-практической конференции, предлагаю рассмотреть более узкий, но не менее важный вопрос наполнения и формирования доходной части местных бюджетов.

Дотации местным бюджетам предоставляются из образуемых в составе расходов бюджета субъекта региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и финансовой поддержки поселений. Размер дотации для каждого муниципального образования определяется по единой методике исходя из численности городского или сельского поселения.

Концептуальная основа дотации – это достижение выравнивания финансовых возможностей публично-правовых образований и создание при этом стимулов к мобилизации собственных доходов муниципальных образований, а также повышению эффективности использования бюджетных средств.

Нельзя забывать о том, что доходы местного бюджета – это не только безвозмездная помощь из бюджета другого уровня, это в первую очередь собственные доходы муниципалитета (налоги, сборы, арендные платежи).

Дотационность местных бюджетов Ставропольского края, в которых доля безвозмездной помощи достигнет 70%, а иногда и выше, на мой взгляд, говорит о низкой заинтересованности глав муниципальных образований в работе по развитию своей налоговой базы.

Мы почему-то забываем, что малый и средний бизнес дают муниципальным образованиям не так уж мало налоговых поступлений. Ведь большинство субъектов малого предпринимательства уплачивают единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности. А он в соответствии с действующим законодательством полностью зачисляется в местные бюджеты.

Для сравнения приведу несколько цифр: в 2005 году бюджеты муниципальных образований края получили 406,8 млн. рублей единого налога на вмененный доход, в 2006 году – 591,6 млн. рублей, в 2007 году – 689,8 млн. рублей.

Считаю, что социально-экономическое развитие Ставропольского края и других регионов Российской Федерации в ближайшие годы должно быть неразрывно связано с развитием малого предпринимательства.

Где же выход? Мы предлагаем продолжить работу над совершенствованием методики оценки налогового потенциала поселений на территории Ставропольского края. И для начала взять изменение методики только по одному налогу – единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Основой оценки налогового потенциала по данному налогу, как нам представляется, должны стать численность населения муниципального образования и установленные коэффициенты для групп населенных пунктов.

Планируемый объем поступления единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности на территории Ставрополь-

ского края будет распределяться по городам и районам пропорционально численности их населения с учетом коэффициентов.

В результате мы уходим от фактических поступлений и субъективного фактора при оценке налогооблагаемой базы единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности на территории Ставропольского края. Муниципальные образования, добившиеся кратного увеличения поступлений данного налога, не будут «наказаны» значительным снижением поступлений дотаций из краевого бюджета.

Вышеизложенное предлагается нами не как догма, а как тема для обсуждения.

Но несмотря на имеющиеся проблемы, у нас есть и определенные успехи.

Если в муниципальном районе или городском округе власти прикладывают достаточно усилий для развития частного бизнеса, соответственно при формировании бюджета на очередной финансовый год от них будут поступать просьбы о замене дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности на дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений.

Так, например, за последние несколько лет муниципальные образования Ставропольского края, выбравшие дифференцированные нормативы отчислений взамен дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, показали положительную динамику роста доходов. Согласно отчетным данным министерства финансов Ставропольского края, в 2007 году 108 муниципальных образований края произвели замену дотаций на дополнительные нормативы, что позволило привлечь в 2007 году дополнительно в местные бюджеты 499,7 млн. рублей по сравнению с причитающейся дотацией из фондов финансовой поддержки районов и поселений.

Исходя из практики, как общероссийской, так и мировой, повысить эффективность использования бюджетных средств главными распорядителями и получателями этих средств возможно через баланс общественных требований к предоставлению бюджетных услуг и способности населения самостоятельно решать вопрос о получении услуг через их приобретение (или покупку) не только в бюджетном секторе, но и у частного бизнеса.

Здесь должно быть общее желание достичь максимального эффекта от использования бюджетных средств, тем более что этим мы

дадим толчок развитию предпринимательства в целом, когда районы и города живут за счет увеличения собственных доходов и заинтересованы в рациональном их использовании.

ОСОБЕННОСТИ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

А. Н. Ермаков

*Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск
ermakov@karelesk.ru*

В условиях реформирования и качественного преобразования отношений в электроэнергетике РФ в значительной степени должен измениться подход к планированию и исполнению бюджетов, а также особое внимание должно быть уделено вопросам совершенствования управления действующего механизма распределения бюджетных средств.

Принятые Правительством РФ Постановления № 529 от 31.08.2006 г. «О совершенствовании порядка функционирования оптового рынка электрической энергии (мощности)» и № 530 от 31.08.2006 г. «Об утверждении Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период функционирования электроэнергетики» обусловили формирование нового вектора развития отношений в электроэнергетике. На оптовом рынке электроэнергии субъекты покупают часть объема электрической энергии по регулируемым ценам, часть – по свободным ценам по результатам конкурентного отбора поставщиков или в рамках свободных двусторонних договоров. На розничном рынке с сентября 2006 г. поставка электрической энергии осуществляется как по регулируемым ценам, так и по нерегулируемым (свободным) в рамках предельного уровня нерегулируемых цен.

Переход на рыночные отношения при расчетах за поставленную электрическую энергию требует от системы планирования и фактического исполнения бюджетных обязательств принципиально иного подхода по сравнению с существующим.

До сентября 2006 г. поставка электрической энергии, в том числе организациям и предприятиям, финансируемым из бюджетов различ-

ных уровней (федеральный, республиканский, местный), осуществлялась только по регулируемым ценам, определенными в соответствии с решениями уполномоченных органов исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов (в Республике Карелия – Государственный комитет РК по энергетике и регулированию тарифов). Соответственно планирование расходов бюджетов различных уровней по расчетам за поставленные энергоресурсы, исходя из установленного на календарный год регулируемого тарифа, представляло собой довольно тривиальную задачу.

Действующие условия поставки электрической энергии на розничном рынке предусматривают постепенную либерализацию отношений по поставке и оплате электрической энергии. Принятые Правительством РФ темпы либерализации предусматривают, что, например, в первом полугодии 2008 г. около 15% объема электрической энергии будет поставлено по свободным, рыночным, ценам, во втором полугодии – около 25%. Для 2009 года эти доли составляют 30 и 50% соответственно, а с 2011 г. весь объем поставки энергии, за исключением объемов поставки населению и приравненных к нему групп потребителей, будет осуществляться по нерегулируемым ценам. При этом свободные цены на электрическую энергию (мощность) значительно превышают аналогичные регулируемые цены: в среднем за 1 квартал 2008 г. нерегулируемая цена на электрическую энергию (мощность) без учета стоимости регулируемых услуг превышала регулируемый тариф в 2 раза (для бюджетных потребителей ОАО «Карельская энергосбытовая компания» регулируемый тариф на 2008 г. составляет 640,57 руб./тыс. кВт.ч, средняя нерегулируемая цена, публикуемая ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии» – 1 285,18 руб./тыс. кВт.ч). С учетом удельной стоимости регулируемых услуг, входящих в цену поставки электрической энергии (услуги по передаче электрической энергии, абонентская плата и сбытовая надбавка), планируется, что нерегулируемая цена поставки энергии вырастет к 2011 г. в 2 раза.

Условия ст. 251 Бюджетного кодекса РФ предусматривают, что заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных до него расходов соответствующего бюджета лимита бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств. Учитывая

переход к планированию бюджета на среднесрочную перспективу (например, Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 198-ФЗ принят бюджет на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 годов), при определении лимитов бюджетных обязательств по оплате поставленных энергоресурсов необходимо учитывать изменения в среднесрочной перспективе условий функционирования соответствующих отраслей экономики. В первую очередь, речь идет об электроэнергетике, в перспективе есть все основания говорить также и о либерализации отношений в газовой отрасли. В Республике Карелия величина дополнительно выделяемых лимитов на финансирование предприятий по всем уровням бюджетного обеспечения должна составить около 300 млн. руб. в годовом исчислении к 2011 г. (при существующем в настоящее время уровне расходов около 290 млн. руб.).

Проблема взаимоотношений бюджетозависимых предприятий и электроэнергетических предприятий имеет и другие особенности. В частности, казначейское исполнение договорных обязательств предусматривает оплату товаров (услуг) только по факту их предоставления, т. е. при наличии финансовых документов (акт приема-передачи и т. п.). Специфика поставки электрической энергии как товара заключается в том, что факт поставки может быть определен только по окончании расчетного периода. Таким образом, существует проблема расчетов по последнему месяцу финансового года (декабрь), когда обеспеченная лимитами финансирования текущего года и наличием финансовых средств электрическая энергия не может быть оплачена. К примеру, расчеты с гарантирующим поставщиком по РК – ОАО «Карельская энергосбытовая компания» – за поставленную в декабре 2007 г. электрическую энергию организаций, финансируемых из местных бюджетов, составили 10,7%, из республиканского бюджета – 40,1%. Весьма показательной с точки зрения проблемы роста транзакционных издержек экономики является практика, когда бюджетозависимые организации в качестве решения ситуации с неоплатой энергоресурсов предлагают кредитору взыскивать задолженность в судебном порядке только для того, чтобы иметь основание для расчетов.

Представляется, что описанная ситуация является системной и должна быть кардинально пересмотрена. Можно предположить, что подобные особенности, в силу некоторой сопоставимости товаров (услуг), существуют при расчетах бюджетозависимых организаций за поставку тепловой энергии, по водоснабжению, оказанию коммунальных

услуг, газоснабжению. Наиболее простым и логичным выходом является перенос неиспользованных лимитов из одного финансового года в следующий, а не возврат остатков бюджетных средств в соответствующий бюджет, как происходит в настоящее время. Реализация данного предложения позволит своевременно осуществлять расчеты до момента доведения бюджетных лимитов и поступления ассигнований в текущем финансовом году (как правило, в марте-апреле текущего года).

Подводя некий итог, необходимо отметить, что в широком смысле либерализация отношений в электроэнергетике и планируемый двукратный рост цен на электроэнергию следует учитывать при разработке макроэкономических сценариев развития экономики РФ на среднесрочную перспективу, параметров инвестиционной активности и, в частности, при бюджетном планировании государственных расходов и государственных инвестиций.

**МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЗИЦИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО
ДВИЖЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ**

Г. В. Жукевич, Н. В. Крепышева

Государственная дума Российской Федерации, г. Москва

zhukevich@duma.gov.ru

ФГУП «Научно-исследовательский институт стандартизации

и унификации», г. Москва

krepisheva-nv@mail.ru

В рамках федеральной целевой Программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» намечено усилить координацию деятельности федеральных и региональных органов государственного управления с органами местного самоуправления в области предупреждения ДТП и снижения тяжести их последствий. Определенные Программой показатели и индикаторы результативности предполагают разработку методик их применения при оценке резуль-

татов обеспечения БДД не только на федеральных и региональных трассах, но и на местных дорогах.

Что касается ОМСУ, то их компетенция в части обеспечения БДД напрямую не регламентируется Законом РФ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем значительное количество профильных нормативных правовых актов федерального уровня предписывают муниципальным учреждениям и организациям осуществлять эту деятельность в двух направлениях. Первое нацелено на проведение предупредительных мероприятий в области БДД, что предполагает: расходы на реализацию программ по БДД среди населения муниципального образования; содержание в надлежащем состоянии дорог местного значения; освещение улично-дорожной сети; организацию муниципальных перевозок граждан автотранспортными предприятиями и др.

Ликвидация последствий ДТП и снижение их тяжести – второе направление деятельности ОМСУ. На наш взгляд, к данному направлению относятся следующие виды деятельности, по которым местные бюджеты несут расходные обязательства:

- ликвидация последствий ДТП на автодорогах местного значения: уборка дорог, восстановление объектов инфраструктуры;

- оказание скорой и первичной медико-санитарной помощи потерпевшим в ДТП гражданам в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных организациях, не входящих в систему ОМС;

- оформление социальных пособий; выдача документов по запросам потерпевших.

Реальное осуществление перечисленных и других мероприятий требует дополнительного правового регулирования. Мы считаем, что содержащийся в Законе РФ № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения всех видов муниципальных образований следует дополнить статьей следующего содержания: «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности участников дорожного движения».

Очевидна и важность конкретизации функций ОМС в части обеспечения БДД и в соответствующих уставах этих органов. Вместе с тем исследование уставов муниципальных образований, в том числе Тверской области, показало, что они содержат лишь те вопросы местного значения, которые отражены в законе № 131-РФ. Отсутствуют в боль-

шинстве МО и муниципальные целевые программы по обеспечению БДД. К положительным аспектам в части сокращения автотранспортной аварийности в регионах можно отнести создание Межведомственных комиссий по обеспечению БДД, в работе которых участвуют представители всех ОМСУ.

Построение оптимальных моделей управления БДД на местном уровне затруднено из-за отсутствия необходимой и достоверной информации об аварийности на автодорогах, проходящих по территории муниципального образования, и причинах возникновения ДТП. Так, например, в статистической отчетности ГИБДД – форма 555 (ГАИ) содержится важная информация о показателях деятельности данной организации по надзору за соблюдением норм и правил, действующих в сфере дорожного движения, и по профилактике правонарушений среди населения. Однако зачастую такая информация муниципальным органам недоступна, что снижает возможность влияния муниципальных образований на обеспечение БДД.

В целях преодоления информационных проблем необходимо сформировать перечень показателей, определить порядок и сроки предоставления на безвозмездной основе необходимых данных органам МСУ. В соответствии с действующим законодательством ОМСУ вправе готовить соответствующие запросы в адрес органов государственного управления или подведомственных им учреждений и организаций.

Указанная информация необходима для анализа и оценки показателей структуры и динамики дорожно-транспортного травматизма, обоснования адекватных управленческих решений по корректировке мероприятий в области БДД и определения бюджетных параметров на их реализацию в увязке с результатами. Этого требуют положения Бюджетного кодекса РФ и внедряемая в бюджетную практику модель бюджетирования, ориентированного на результат. В этой связи возрастает необходимость разработки критериев оценки деятельности муниципальных структур, что позволит:

- производить сравнительный анализ результатов их деятельности по обеспечению БДД;
- оценивать уровень взаимодействия территориальных органов государственного управления, осуществляющих контрольно-надзорные функции в области обеспечения БДД, с органами местного самоуправления;

- осуществлять контроль за исполнением принимаемых решений, в том числе отслеживать степень реализации на территории МО мероприятий, предусмотренных в федеральных и региональных целевых программах;

- разрабатывать стратегию ресурсного, в том числе кадрового обеспечения; и др.

Не подлежит сомнению, что муниципальные образования имеют разную социально-транспортную инфраструктуру, природно-климатические условия, национальные традиции и др. Все это оказывает влияние на уровень состояния БДД на их территории. Неоднородность измеримых объемных показателей, характеризующих муниципальные образования, должна учитываться путем определения интегральных показателей по каждому из направлений оцениваемой деятельности МО, таким как:

1) надзор за соблюдением норм и правил, действующих в сфере дорожного движения;

2) содержание улично-дорожной сети, совершенствование организации дорожного движения;

3) профилактика правонарушений в сфере дорожного движения среди населения, оказание медицинской помощи пострадавшим в ДТП.

Более детально остановимся на втором направлении. При оценке состояния улично-дорожной сети и организации дорожного движения в МО может использоваться свыше 100 различных показателей, в частности:

- количество выданных предписаний должностным лицам за нарушение требований, предъявляемых к дорожным условиям;

- число выявленных автомобилей с неисправностями;

- протяженность отремонтированных дорог местного значения (км);

- количество установленных светофорных объектов;

- количество оборудованных ограждений барьерного типа;

- протяженность нанесенной дорожной разметки (км);

- протяженность новых освещенных участков дорог (км) и др.

Каждому из показателей, признанных компетентными специалистами по БДД важными для анализа, может присваиваться коэффициент весомости в диапазоне от 1 до 10 единиц.

В целом оценка результативности деятельности ОМСУ в области обеспечения БДД предполагает использование достаточно обширного перечня статистических и эмпирически полученных показателей для дифференцированного учета особенностей их функционирования, а также для включения в консолидированную оценку обеспечения БДД в субъекте РФ или ОМС.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Д. Ю. Завьялов

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
zdu@volgafin.ru*

Межбюджетные трансферты – одна из форм расходования бюджетных средств. В федеральном бюджете предоставление межбюджетных расходов составляет почти треть всего федерального бюджета. Столь же высока доля межбюджетных трансфертов и в бюджетах субъектов РФ, а с учетом средств, передаваемых через единые и дополнительные нормативы отчислений по налогам, доля средств, распределяемых в рамках межбюджетного регулирования, может достигать до 35-40% расходов бюджета субъекта РФ. Межбюджетные трансферты являются основным видом расходов государственных бюджетов, однако эффективность их предоставления, как правило, остается без внимания.

Отчасти это невнимание обусловлено тем, что до настоящего времени нет единого мнения о том, что является целью межбюджетного регулирования: финансовое обеспечение управления в условиях существующей формы государственного устройства, балансирование бюджетной системы страны или управление экономикой страны в целом. Нет четкой цели – нет и оценки использования межбюджетных трансфертов. Соответственно и цели межбюджетного регулирования трансформируются: на первый план выходит повышение эффективности использования бюджетных средств, после чего следует обеспечение сбалансированности бюджетной системы страны.

Мы исходим из того, что межбюджетные трансферты, в зависимости от их вида и методики расчета, могут иметь свою специальную цель: для дотаций – выравнивание финансовых возможностей территорий по исполнению закрепленных за ними собственных расходных обязательств, для субсидий – побуждение нижестоящего уровня бюджетной системы к определенным действиям. Для субвенций, на наш взгляд, – элементарная экономия. Однако для всех межбюджетных трансфертов может быть и общая цель – повышение эффективности использования бюджетных средств.

Итак, межбюджетные трансферты могут быть оценены на предмет их эффективности. Однако оценка эффективности межбюджетного регулирования является еще более сложной задачей в сравнении с оценкой эффективности бюджетных учреждений. Помимо общей проблемы – измерение затрат и результата происходит в несопоставимых показателях – определение эффективности осложняется возникающими эффектами. Одним из таких эффектов является эффект замещения, когда предоставление дополнительных целевых средств приводит к сокращению финансирования указанных расходов за счет собственных средств бюджета публично-правового образования. Например, предоставление в 2008 г. бюджетам субъектов РФ, муниципальных образований субсидий за счет средств федерального бюджета на комплектование библиотечных книжных фондов окажет влияние на формирование и исполнение смет библиотечных учреждений, при этом может оказаться, что предоставление субсидий не приведет к росту (или дополнительному росту) расходов бюджетов на финансирование указанных расходов вследствие замещения субсидиями собственных средств, направляемых регионами и муниципальными образованиями на комплектование библиотечных фондов.

Оценке эффективности межбюджетного регулирования препятствует и такое явление, как эффект наложения – когда результат зависит от усилий нескольких участников (публично-правовых образований различных уровней, бизнеса или от макроэкономических процессов, конъюнктуры рынка и т. п.). Например, принято считать, что замена расчетных дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц является стимулирующим фактором, способствующим активной работе органов местного самоуправления по мобилизации данного доходного источника, но оценить прирост налоговой базы или поступлений только от применения замены дота-

ций нормативами ... насколько это возможно? На наш взгляд, для финансового обеспечения делегированных полномочий эффективным следует признать такую методику расчета межбюджетного трансферта, при которой обеспечивается предоставление прежнего объема бюджетных услуг с меньшими затратами, уровень эффективности в данном случае определяется исходя из достигнутой экономии затрат (эффективность затрат). Для дотаций и субсидий, выделяемых на условиях софинансирования, эффективным следует признать такое межбюджетное регулирование, в результате которого в бюджетах публично-правовых образований нижестоящего уровня бюджетной системы происходит распределение средств пропорционально общественным ожиданиям – потребностям в получении бюджетных услуг, при этом эффект замещения не возникает либо его проявление крайне незначительно; уровень эффективности есть степень достижения поставленной цели (эффективность результата) – изменение структуры расходов.

Все виды межбюджетных трансфертов могут быть измерены на предмет их социальной эффективности – т. е. как изменился уровень удовлетворенности населения от качества и количества предоставляемых им услуг в той или иной сфере (образования, здравоохранения и т. д.). Инструментом измерения социальной эффективности межбюджетного регулирования могут стать как результаты социологических исследований, так и отдельные статистико-сетевые показатели, используемые отраслевыми ведомствами, обеспечивающие предоставление соответствующих бюджетных услуг населению. Социальная эффективность межбюджетного регулирования может быть оценена и в макровеличинах, например, эффективным будет такое межбюджетное регулирование, которое приведет к распределению бюджетных расходов пропорционально общественным требованиям. Соответственно и наиболее адекватным межбюджетным трансфертом можно назвать такой межбюджетный трансферт, который позволит обеспечить перераспределение средств в бюджетах иных публично-правовых образований пропорционально общественным требованиям. Отметим, что таковым инструментом может быть не только субсидия, предоставляемая бюджетам на условиях софинансирования (напомним про эффект замещения), но и дотации, распределяемые с учетом особенностей, характеризующих состояние сети бюджетных учреждений,

структуру расходов бюджета, себестоимость отдельных бюджетных услуг, а также результаты социологических опросов.

Перспективным, на наш взгляд, является распределение части финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям исходя из показателей результативности бюджетных расходов. Однако методики расчета результатов требуют более тщательного анализа. Так, нельзя признать адекватными показатели, характеризующие объем средств, выделяемых на предоставление бюджетных услуг в той или иной сфере в расчете на одного человека, или количество компьютеров в классе, автомобилей скорой помощи и т. п. – это способы достижения результата, а не сам результат. Социальный результат может быть измерен в статических и динамических показателях: статических – т. е. насколько лучше или хуже данный показатель в данном публично-правовом образовании в сравнении с другими публично-правовыми образованиями, динамических – насколько лучше или хуже тенденция в регионе или муниципальном образовании в сравнении с другими территориями или в сравнении с предыдущим периодом в этом же публично-правовом образовании.

Статический показатель позволяет оценить уровень территории в сравнении с другими регионами или муниципальными образованиями, однако его недостаток заключается в том, что он не позволяет оценить различия в «стартовых» возможностях территорий. Публично-правовое образование, имеющее развитую инфраструктуру и высокий уровень экономического развития, изначально будет иметь более высокие показатели, нежели иные территории, а эффективность управления общественными финансами в этом публично-правовом образовании – на низком уровне. Применение статических показателей наиболее успешно в тех случаях, когда необходимо описать минимальный стандарт, которому должно соответствовать предоставление бюджетных услуг во всех территориях. Динамические показатели позволяют оценить изменения, происходящие в сфере управления общественными финансами, влияние межбюджетного регулирования на предоставление бюджетных услуг населению. Однако недостаток динамического показателя – отсутствие целевого ориентира: нельзя все всегда улучшать до бесконечности, необходимо четко описать цель, на достижение которой ориентировано предоставление межбюджетного трансферта. Статические и динамические показатели дополняют и делают систему оценки социальной эффективности межбюджетного ре-

гулирования целостной. Преобладание статических показателей оправдано, если изменение качества и количества бюджетных услуг эластично сумме межбюджетного трансферта. В том случае, если степень воздействия межбюджетного трансферта на бюджетное планирование в регионе или муниципальном образовании не установлена, целесообразно сделать акцент на динамические показатели.

В заключение отметим, что вне зависимости от видов межбюджетных трансфертов их предоставление необходимо осуществлять с учетом возможного ответного реагирования нижестоящего уровня бюджетной системы.

СОВРЕМЕННЫЕ ПАРАМЕТРЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

М. В. Иванова, Т. А. Токарева

*Кольский филиал Петрозаводского государственного университета,
г. Апатиты
medeya99@yahoo.com*

Актуальность управления финансами на уровне региона вызвана тем, что в последние годы Правительство РФ проводит политику, направленную на централизацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете. Проводимая государством бюджетная и налоговая политика внесла достаточно серьезные изменения в формирование доходной базы субъекта, вместе с тем переложив часть расходных обязательств с муниципального уровня на региональный. От управления региональными финансами зависит возможность регионов в полной мере проявлять свою финансово-хозяйственную самостоятельность в расходовании средств на социально-экономическое развитие территорий.

Изменение налогового законодательства, начиная с 2001 года, серьезно отразилось на формировании доходов областного бюджета. Рассмотрим этапы этих изменений:

2001 год: регионы лишились доли отчислений по налогу на добавленную стоимость и налог стал в полном объеме передаваться в федеральный бюджет. Также был снижен норматив зачисления в регио-

нальный бюджет платы за нормативные и сверх нормативные выбросы и сбросы вредных веществ с 90 до 81%.

2002 год: изменились ставки, по которым в региональные бюджеты зачислялся налог на прибыль организаций, – с 19 до 14,5%. Федеральным законодательством отменены отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и платежи за пользование недрами. Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья стал составлять 80% в федеральный бюджет и 20% в региональный (при действовавших ранее нормативах: в федеральный бюджет – 40%, региональный – 60%) что существенно снизило доходную базу областного бюджета.

2003 год: отменены налог на пользование автомобильными дорогами, налог на владельцев транспортных средств, налог на покупку иностранных денежных знаков и акцизы на ювелирные изделия. Акцизы на табачные изделия в полном объеме переданы в федеральный бюджет, отменен налог с продаж, введена плоская шкала подоходного налога. Все вышеперечисленные последствия проведения налогово-бюджетной реформы привели к уменьшению доходной части бюджета региона в последние годы.

2006 год: в Мурманской области стал реализовываться закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», что увеличило нагрузку на областной бюджет в связи с увеличением трансфертных выплат.

Рассмотрим структуру доходов бюджета Мурманской области (табл. 1): основную долю составляют налоговые доходы: 2006 г. – 81,0%, 2007 г. – 74,4%. На втором месте по значимости в структуре доходов находятся безвозмездные поступления. Неналоговые доходы постоянно снижаются и занимают к 2007 г. лишь 2%. Увеличение доли безвозмездных поступлений говорит о снижении самостоятельности регионального бюджета и усилении зависимости от решений федеральных органов власти и финансовой помощи, которую они получают сверху.

Таблица 1

Доходы областного бюджета Мурманской области

Доходы бюджета	2006 г.		2007 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые доходы	12 638 846	81,0	17 300 326	74,4
Неналоговые доходы	334 991	2,1	460 828	2,0
Безвозмездные поступления	2 799 329	16,9	5 417 040	23,6
Всего доходов	15 773 229	100	23 178 194	100

Основой самостоятельности региональных бюджетов должны были стать региональные налоги и сборы. Однако в соответствии со ст. 15 НК РФ перечень собственных налогов региональных бюджетов был ограничен пятью налогами и сборами: транспортным налогом, налогом на имущество юридических лиц, налогом на игорный бизнес, налогом на совокупный доход и региональными лицензионными сборами. Таким образом, в региональные бюджеты были переданы наиболее малопродуктивные с точки зрения доходности налоги. Все это явилось одним из важных показателей смещения налоговой власти в сторону центра и в то же время многократно усложнило управление региональными бюджетами. Сложившаяся практика, при которой более 80% сумм налогов, собранных в регионе, уходит в федеральный бюджет, негативно влияет на социально-экономическую стабильность и развитие регионов.

Доходы бюджета формируются ныне преимущественно за счет трех статей: налога на прибыль, НДС и налога на имущество организаций (табл. 2).

Таблица 2

Основные налоговые доходы областного бюджета, %

Налоговые доходы	2006 г.	2007 г.
Налог на прибыль	43,8	46,0
НДС	36,4	37,8
Налог на имущество	9,3	9,0
Всего налоговых доходов	100	100

Результаты оценки дефицита областного бюджета показали, что без финансовой помощи дефицит бюджета резко увеличивается (в 2006 г. – в 7 раз, в 2007 г. – в 4) (рис. 1).

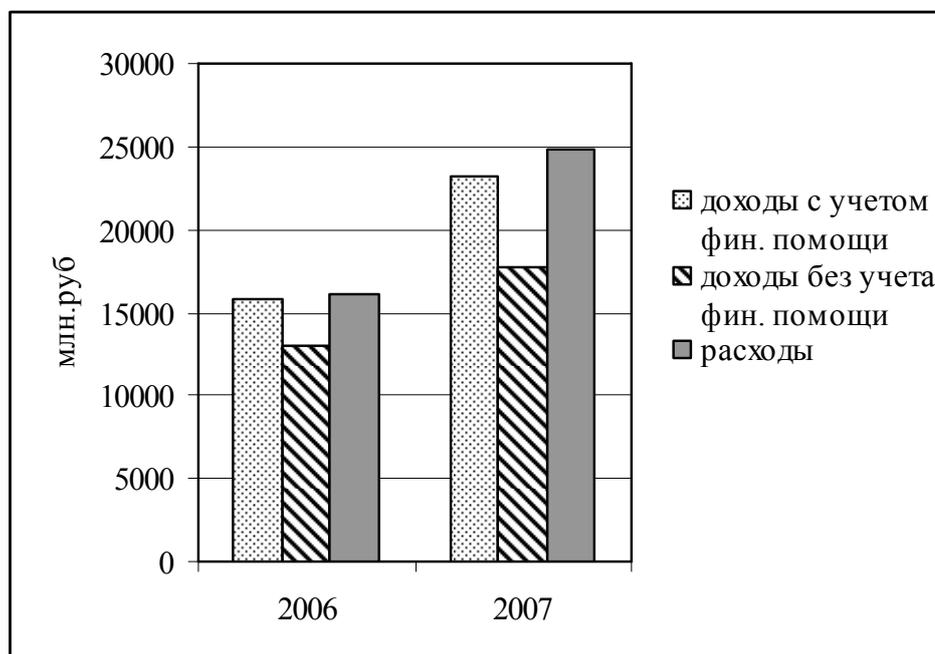


Рис. 1. Соотношение доходов и расходов за 2006-2007 гг.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что областной бюджет Мурманской области реально дефицитен, находится в финансовой зависимости от федерального бюджета. При этом он несет бремя выплаты трансфертных платежей бюджетам местного самоуправления. Финансовая зависимость областного бюджета Мурманской области увеличивается.

**МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ И УЧЕТА КАЧЕСТВА
СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ПРИ БЮДЖЕТИРОВАНИИ,
ОРИЕНТИРОВАННОМ НА РЕЗУЛЬТАТ
(НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)**

Л. В. Ивановский, В. И. Кошечкин

*ООО «Аудиторско-экспертная компания «БАЛТ-АУДИТ-ЭКСПЕРТ»,
г. Санкт-Петербург
lvi@bae.ru*

Несмотря на то, что официальным началом перехода к бюджетированию, ориентированном на результат (БОР), принято считать 22 мая 2004 г., когда постановлением Правительства РФ № 249 была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., а в последующем работы по внедрению метода БОР составили основу проведения первого этапа административной реформы 2006-2008 гг., до сих пор так и не создана полномасштабная методическая и нормативная правовая база, обеспечивающая возможность полноценного практического использования этого прогрессивного метода государственного регулирования.

Так, например, при обсуждении в Совете Федерации программного доклада «О результатах и основных направлениях работы Минздравразвития РФ на 2006-2008 гг.» было указано: «Сегодня нет методики по формированию бюджета на основе целевых показателей. Вопросы, связанные с бюджетированием, невозможно решать, ориентируясь на старую нормативную базу. Переход на размещение государственного заказа на социальные услуги потребует создания новой системы контроля за качеством предоставляемых социальных услуг, разработки реальных измеряемых показателей стандартов качества социальных услуг, чего сегодня в Российской Федерации практически тоже нет».

В этих условиях основным способом продвижения метода БОР остается осуществление инициативных усилий регионов по использованию БОР в отдельных вопросах планирования и контроля бюджетных расходов с последующей аккумуляцией полученных результатов.

Показательным примером такого рода является предлагаемая модель оценки и учета качества социальных услуг, рассчитанная на использование в рамках действующих национальных стандартов качества социальных услуг, Бюджетного кодекса РФ, закона Санкт-

Петербурга «О государственных стандартах социального обслуживания населения Санкт-Петербурга» и в контексте Концепции развития системы социальной защиты населения Санкт-Петербурга на 2006-2010 годы.

Сфера социальной защиты является одной из наиболее бюджетоемких в ведомственной структуре расходов бюджета Санкт-Петербурга. Поэтому решение задачи установления зависимости объема выделяемых бюджетных ассигнований от качества услуг, предоставляемых населению учреждениями социального обслуживания, позволит в значительной степени повысить эффективность бюджетных расходов на эти цели.

Особенностями действующего законодательства Санкт-Петербурга в сфере социальной защиты являются установление в виде норматива обеспеченности стандартов социальных услуг так называемых рациональных наборов социальных услуг, определяющих номенклатуру типовых социальных услуг для различных целевых групп обслуживаемого населения, а также установление в статусе стандартов учреждений социального обслуживания совокупности основных требований к качеству и условиям оказания ими социальных услуг отдельным группам населения.

Определив уровень качества каждого учреждения социального обслуживания и сопоставив его с предысторией бюджетного финансирования, можно определить искомый объем бюджетных ассигнований, необходимый для обеспечения финансирования социальных учреждений города.

При решении поставленной задачи предполагается, что в качестве основных инструментов результативного бюджетирования при составлении бюджета используются метод нормативного сметного финансирования (для обеспечения текущей деятельности учреждений социального обслуживания) и метод ведомственных целевых программ (для обеспечения развития этих учреждений в направлении целевого повышения уровня качества социального обслуживания).

В основу построения разрабатываемой модели положено каноническое выражение для оценки качества социального обслуживания, имеющее вид:

$$K = \sum_i (\sum_m \sum_l K_{iml}^o) \sum_j K_{ij}^f ,$$

где

K – совокупный уровень качества произвольной группы учреждений социального обслуживания;

K_{iml}^o – уровень качества l -го рационального набора социальных услуг, который предоставляется населению в m -м профильном отделении i -го учреждения социального обслуживания;

K_{ij}^f – уровень качества j -го фактора, определяющего предоставления социальных услуг в i -м учреждении социального обслуживания.

Выделение в каноническом выражении под знаком суммирования по i двух сомножителей, относящихся к определенному учреждению, вызвано необходимостью учитывать при оценке качества две противоположные тенденции:

- тенденцию повышения так называемого «объемного» уровня качества учреждения социального обслуживания, значение которого определяется уровнем качества совокупности рациональных наборов социальных услуг, заданных учреждению для предоставления их населению (сомножитель $\sum_m \sum_l K_{iml}^o$);
- тенденцию снижения так называемого «факторного» уровня качества учреждения, реально достигаемого им в процессе предоставления социальных услуг (сомножитель $\sum_j K_{ij}^f$).

Первый сомножитель отражает уровень качества учреждения, определяемый полнотой, своевременностью и пропускной способностью (мощностью) социального обслуживания, установочно-заданный учреждению.

Второй из сомножителей позволяет учитывать фактическое состояние стандартных факторов, характеризующих качество социального обслуживания учреждения и регулярно фиксируемых системой контроля качества (в число факторов входят в том числе наличие претензий по качеству со стороны клиентов, общественных организаций и отделов социальной защиты населения).

Модельный алгоритм состоит из двух последовательно работающих частей: модельного алгоритма оценки качества учреждений социального обслуживания и модельного алгоритма учета этого качества при определении объема бюджетного финансирования учреждения.

Модельный алгоритм оценки качества учреждения социального обслуживания (блоки 1-3) функционирует следующим образом.

Блок 1. Определяется значение «объемного» уровня качества учреждения социального обслуживания. Значение этого уровня приводится в отчете учреждения по государственному заданию за отчетный период и вносится в государственное задание на плановый период.

Блок 2. Определяется значение «факторного» уровня качества, зафиксированное внутренней системой контроля качества учреждения, и приводится в отчете по выполнению государственного задания.

Блок 3. Сначала сравниваются между собой значение «объемного» уровня качества определенного учреждения и значение этого уровня, соответствующее государственному стандарту или достигнутое образцовым учреждением социального обслуживания, а затем принимается решение о целесообразности и или нецелесообразности проведения работ по повышению имеющегося уровня качества социального обслуживания.

Полученная информация поступает на вход модельного алгоритма учета качества учреждения социального обслуживания при определении величины бюджетных расходов на социальную защиту (блоки 4-7), который состоит в следующем.

Блок 4. Исходя из соотношения между «объемным» уровнем качества и объемом финансирования образцового учреждения социального обслуживания, с одной стороны, и «объемным» уровнем качества рассматриваемого учреждения, с другой стороны, определяется требуемый объем для финансирования текущей деятельности данного учреждения.

Блок 5. Путем сопоставительного анализа последовательностей временных значений «объемного» уровня качества учреждения социального обслуживания и соответствующих им значений его «факторного» уровня качества делается вывод о целесообразности либо увеличения объема финансирования (снижение «факторного» уровня качества происходило в условиях перегрузки учреждения), либо его уменьшения (снижение «факторного» уровня качества происходило на фоне недозагруженности учреждения). Значение полученного в блоке 4 объема финансирования корректируется на величину полученной поправки, что позволяет определить окончательное значение объема бюджетных ассигнований, необходимых для финансирования текущей деятельности учреждения социального обслуживания.

Блок 6. Разрабатывается ведомственная целевая программа повышения «объемного» уровня качества учреждения социального уч-

реждения до заданного (стандартного или образцового) значения, определяется требуемый объем ее финансирования.

Блок 7. Определяется совокупный объем бюджетных ассигнований, необходимый для финансирования полномасштабной (текущей и развивающей) деятельности учреждения социального обслуживания путем суммирования результатов, полученных в блоках 5 и 6.

При разработке данной модели авторы отдавали себе отчет в том, насколько болезненно и неоднозначно может происходить ее внедрение в реальный процесс функционирования учреждений социального обслуживания.

В целях частичного парирования ожидаемых трудностей внедрения модели при ее разработке повсеместно использовался принцип предельного упрощения применяемых соотношений и операций, позволяющий в то же время осуществлять впоследствии необходимые структурно-функциональные расширения.

МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ И КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В. С. Казаринская

НПО «Криста», г. Рыбинск

krista@karelia.ru

Мониторинг соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами муниципальных образований (далее – «Мониторинг БК и КУ») проводится в целях совершенствования процедуры контроля за исполнением бюджетов муниципальных образований.

Мониторинг БК и КУ может проводиться при планировании бюджета субъекта РФ в рамках балансировки доходной и расходной частей бюджета.

Результаты мониторинга могут быть использованы при распределении межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований из бюджета субъекта РФ.

В некоторых регионах практикуется проведение оперативного ежемесячного мониторинга для проверки ежемесячного отчета (консолидированный, собственный и отчеты МО) на соответствие требованиям Бюджетного кодекса РФ перед отправкой в Минфин РФ.

На федеральном уровне мониторинг БК и КУ регламентируется приказом Министерства финансов № 98 от 11 мая 2005 года.

Порядок проведения мониторинга на территории региона регламентируется нормативно-правовыми актами региона.

Источниками информации для проведения мониторинга на территории региона являются:

- ежемесячные отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований;
- для расчета индикаторов по итогам финансового года – годовые отчеты об исполнении местных бюджетов;
- данные сводов проектов бюджетов муниципальных образований;
- информация, которой нет в отчетах об исполнении бюджетов, собирается с муниципальных образований.

Автоматизированная система поддержки принятия решений «Финансово-экономический анализ» обеспечивает:

- автоматический расчет значений индикаторов по принятым в регионе методикам или методикам, разработанным специалистами НПО «Криста», и оценку значений индикаторов на соответствие нормативным значениям;
- визуальное представление результатов мониторинга, в том числе анализ динамики индикаторов, построение аналитических таблиц, диаграмм, картограмм;
- автоматическую подготовку результатов оценки для публикации на сайте финансового органа.

На сайте Минфина РФ регулярно публикуются результаты мониторинга по субъектам. Эти данные доступны как готовый блок анализа в автоматизированной системе поддержки принятия решений «Финансово-экономический анализ».

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННЫХ ТОРГОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД КАК ОДИН ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

А. В. Калиничева

*Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
avk@volgafin.ru*

Все мы являемся свидетелями и участниками развития в нашей стране такого процесса, как развитие информационных технологий. Для развития региональной экономики в период проведения бюджетных реформ большое значение имеет внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, в том числе систем электронной торговли. Этот сегмент прикладных информационных систем ввиду объективных тенденций глобализации экономики приобретает все большее значение для развития и экономики региона, и страны в целом.

Информационные технологии – это основной инструмент развития экономики XXI века. Однако для того, чтобы с его помощью стало возможным действительно развивать экономику региона, электронная торговля должна использоваться в массовых масштабах.

Внедрение проведения электронных торгов при размещении госзаказов – перспективное направление бюджетных реформ. Данный процесс требует существенных организационных усилий, а также создания соответствующей законодательной базы.

Для эффективного функционирования и развития электронной торговли в регионе необходим мощный центральный субъект системы электронных торгов.

Пионером в продвижении на территории РФ системы электронных торгов еще с 1998 года является Ставропольский край. После вступления в силу Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» некоммерческое партнерство «Ставропольская товарная биржа» является специализированной организацией, имеющей сертифицированных аукционистов для проведения биржевых торгов для государственных и муниципальных заказчиков. После регистрации на официальном сайте РФ для размещения информации о размещении заказов www.zakupki.gov.ru, в июле

2006 года, НП «СТБ» является специализированной организацией по размещению заказов путем проведения аукционов на право заключить государственный или муниципальный контракт.

Торги на Ставропольской бирже проходят в электронном виде по правилам электронных биржевых торгов в режиме он-лайн. За первые 4 месяца 2008 года в результате проведенных электронных торгов на Ставропольской товарной бирже заключен 101 государственный и муниципальный контракт на поставку продовольственных и медицинских товаров для нужд здравоохранения Ставропольского края на сумму около 130 млн. руб.

Таким образом, бюджетные учреждения не отвлекают персонал на проведение трудоемких процедур, связанных с проведением торгов, и не затрачивают дополнительных средств на расширение штатов специально обученных людей.

Для сравнения: Комитетом экономики Администрации Волгоградской области для Комитета здравоохранения Администрации Волгоградской области за I квартал 2008 года проведено 10 открытых аукционов и 5 открытых конкурсов на общую сумму 157,9 млн. рублей на поставку медикаментов и медоборудования. При этом в основном учреждения здравоохранения проводят аукционные торги самостоятельно.

Практика применения электронной торговли для государственных нужд показывает повышение эффективности системы электронных закупок при правильном построении модели. Однако на сегодняшний день в Волгоградской области система электронной торговли находится на начальной стадии развития. Это открытие официального регионального сайта, на котором размещается информация о размещенных заказах, протоколы торгов и их результаты. В 2006 году завершилось подключение муниципальных заказчиков к областному официальному сайту для размещения заказов. Электронные торги в режиме реального времени в Волгоградской области до настоящего времени не проводились.

В Волгоградской области разработана система проведения электронных госзакупок, проведены семинары и наглядная демонстрация работы модели электронных госзакупок. Однако ни один государственный или муниципальный заказ не был размещен при помощи электронных торгов.

Слабо выраженная культура ведения электронного бизнеса, размещение заказов на официальном сайте Волгоградской области для распространения информации о размещении заказов www.gz-volga.ru, а также проведение аукционов не в электронной форме не способствуют привлечению большего числа участников размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Простая форма ведения аукциона ограничивает число участников, т. к. требует непосредственного присутствия поставщика или его представителя в месте проведения аукциона.

Другая проблема, сложившаяся на уровне муниципальных заказов и госзаказов с суммой контракта до 500 тыс. руб., – это отсутствие конкуренции. Как правило, в подобных заказах участвуют два претендента, попеременно выигрывающих торги, предлагая несущественное различие в цене.

Современные информационные Интернет-технологии приводят к значительному удешевлению операций поиска альтернатив на рынке и расширяют конъюнктуру рынка. Поскольку в основе электронной торговли лежат информационные потоки, интегрированные в сеть Интернет, то это улучшает прозрачность рынка: покупатели и продавцы практически моментально получают информацию о ценах, качестве и условиях поставки, предлагаемых различными конкурентами. Формируется информация для проведения аукционной формы торгов. Кроме того, использование электронных технологий уже по своей сути способствует предотвращению таких негативных проявлений, как установление монопольной цены, сужение конкуренции, криминализация рыночных процессов, уклонение от налогов, утечка капиталов за рубеж.

Заказчиками ежегодно выделяются значительные финансовые ресурсы на закупку продукции для государственных и муниципальных нужд, при этом использование электронных торгов для целей закупок продукции для государственных и муниципальных нужд может позволить получить желаемый уровень рыночной цены.

И хотя само понятие экономии в процессе проведении торгов при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд является весьма виртуальным, т. к. зависит от корректности первоначально сформированной цены, по данным Федеральной антимонопольной службы, экономия бюджетных средств от применения Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на

поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» на территории России составила около 250 млрд. рублей. При этом глава ФАС заметил, что «когда же торги сплошь пойдут через электронную биржу, места коррупции не останутся вообще, а экономия в масштабах страны составит не менее 1 триллиона рублей ежегодно»¹.

Таким образом, такое направление бюджетных реформ как внедрение электронной формы торгов при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд является очень перспективным с точки зрения дальнейшего развития экономики региона и страны в целом.

К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В. Н. Карамышев

*Курская областная дума, г. Курск
vk@oblduma.kursknet.ru*

В настоящее время в Курской области, как и во многих других регионах, подавляющее большинство муниципальных образований реальными возможностями формирования своих бюджетов за счет собственных источников доходов, по-прежнему, не располагает. Основную долю формирующих доходы местных бюджетов поступлений составляет финансовая помощь из областного бюджета.

В 2005-2006 годы произошло расширение перечня вопросов местного значения и увеличение количества переданных на местный уровень полномочий субъекта. Динамику объема вопросов, решаемых на местном уровне, можно проследить на примере изменения объема средств областного бюджета, передаваемых бюджетам муниципальных образований Курской области в рамках межбюджетных отношений. На 2005 год он был предусмотрен в сумме 1 млрд. 793 млн. 614 тыс., на 2006 год – 4 млрд. 506 млн. 837 тыс. рублей, на 2008 – 5 млрд. 456 млн. 932 тыс., что составляет 28% расходов областного бюджета.

¹ Российская газета. Федеральный выпуск № 4584 от 8 февраля 2008 года.

В целях обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях области Курская областная дума в 2005-2007 годах приняла ряд областных законов о наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями в сферах социальной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры, молодежной политики и другие, которые на областном уровне сформировали нормативно-правовую основу, по-новому регулируемую финансовыми взаимоотношениями областного бюджета и бюджетов муниципальных образований области. Можно сказать, что в Курской области передача расходных полномочий на муниципальный уровень обеспечена нормативной базой.

Отличительной чертой местного самоуправления Курской области является избыточное количество муниципальных образований на уровне поселений. Так, в области образованы 480 сельских поселений. Вопрос об их укрупнении поднимался неоднократно. Несмотря на процессуальные сложности, требования законодательства по пешеходной доступности, недостаток практики объединения муниципальных образований одного типа в стране, экономическая целесообразность нас подводит к необходимости этого процесса.

В 2008 году только 7 муниципальных образований области (в т. ч. два городских округа) не получают дотации из областного бюджета. Остальные 533 являются дотационными.

Если сельские поселения области имеют довольно сильно различающийся налоговый потенциал, то структура населения, социально-экономические, географические и другие факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг по большинству районов достаточно сопоставимы, что позволяет провести сравнительный анализ их бюджетной обеспеченности по доходам.

Удельный вес собственных доходов (налоговых и неналоговых) в 2006 году в бюджетах муниципальных районов области составил в среднем около 17%.

Подавляющую массу в структуре налоговых доходов муниципальный район получает за счет отчислений от налога на доходы физических лиц. Основной норматив установлен Бюджетным кодексом РФ, дополнительным законом об областном бюджете на соответствующий год, поэтому, конечно, возможности органов власти муници-

пального образования влиять на увеличение налоговых доходов ограничены.

Неналоговые доходы в бюджетах районов составили в 2006 году в среднем около 1% от общего объема доходов.

В 2007 году по сравнению с 2006 годом был отмечен значительный рост неналоговых доходов районов – от 200 до 500%, что связано с проведенной работой по выявлению организаций и граждан, обрабатывающих землю, и заключением с ними договоров аренды. Распространенной проблемой является ситуация, когда инвестиционные компании годами обрабатывают земли из общедолевой собственности, переданные им собственниками земельных долей в безвозмездное срочное пользование, не спеша оформлять их в собственность – и соответственно не уплачивая земельного налога. Так, крупные инвесторы используют недостатки нашего законодательства и на вполне законных основаниях не платят налоги, просто не торопясь с оформлением своих прав.

Много остается не востребуемых земельных долей. Органам местного самоуправления необходимо проводить работу по их выявлению, объединению в земельные участки и признанию права собственности на них муниципальных образований для дальнейшего использования.

Резервы по увеличению неналоговых доходов от использования муниципального имущества на уровне районов практически отсутствуют в связи с отсутствием свободного муниципального имущества. Все имущество, имеющееся в собственности муниципального образования, передано под выполнение конкретных полномочий – административные здания, школы, лечебные учреждения, учреждения культуры. Более того, если доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, незначительны, а расходы на его содержание, проведение капремонта, оплату рабочего времени специалистов, отвечающих за заключение договоров аренды, практически поглощают доходы, целесообразно включить указанные объекты в план приватизации.

В поселениях, особенно поселках городского типа, немало имущественных объектов являются бесхозными и не могут быть ни переданы в аренду, ни проданы. Должна быть закончена работа по инвентаризации имущества и включению в реестр для его дальнейшего использования.

Нет порядка с использованием водоемов.

Большой проблемой остаются не принятые в эксплуатацию объекты индивидуального жилищного строительства – когда люди годами проживают в домах, не уплачивая никаких налогов.

Всем главам поселений необходимо урегулировать арендные отношения на своих территориях, в том числе в отношении земельных участков под линиями электропередач, подстанциями, трубопроводами, и т. д., проходящими через территорию муниципального образования.

131-й Федеральный закон предоставил муниципальным образованиям право создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных. Сфера бытовых услуг всегда будет востребована, так почему бы не создавать муниципальные предприятия, которые и приблизят услуги к населению и дадут дополнительные доходы в бюджет?

Администрациями районов должна проводиться последовательная работа по привлечению инвесторов. Должны быть разработаны инвестиционный паспорт района, бизнес-карта района, содержащая информационную базу с данными обо всех предпринимательских структурах, карту-схему территории, каталог всех предприятий, требующих реконструкции, информацию об имеющихся земельных и иных ресурсах.

Должна существовать практика подписаний соглашений о сотрудничестве между инвесторами и администрацией района. Со стороны района инвесторам должно оказываться содействие в оформлении земельных участков, в подборе работников.

В процессе изыскания дополнительных собственных доходов всегда будут две возможные позиции: пассивная роль просителя с протянутой рукой и активная роль предприимчивого человека, болеющего душой за доверенную ему территорию.

СПЕЦИФИКА ЛОКАЛЬНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КРУПНОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е. А. Качанова

*Уральская Академия государственной службы, г. Екатеринбург
elena.kachanova@uara.ru*

Город Екатеринбург является крупнейшим центром РФ на стыке европейского и азиатского континентов, он входит в состав 11 городов-миллионников, выполняет функции столицы УрФО и Свердловской области. Месторасположение города и грамотная политика муниципальных властей позволили ему войти в пятерку динамично развивающихся муниципальных образований РФ в условиях рыночных реформ. Финансовые ресурсы города составляют средства бюджета (сейчас в статусе городского округа), а также иные финансовые активы, которыми город располагает в соответствии с законодательством.

Анализ структуры городского бюджета будет проведен в динамике за четыре последних года – 2005-2008 (дореформенный и реформенный период). Данные иллюстрируют достаточно крупную цифру совокупных доходов городского бюджета – более 19 млрд. руб. на 2008 г. Доходы бюджета в динамике анализируемого периода возрастали ежегодно примерно на 25-30%. Среди 3 основных источников доходов лидируют налоговые, их доля в динамике сначала снизилась с 50,7 до 49,6%, затем увеличилась до 56,9%. В реформенный период 6 федеральных и региональных налогов исчезли из структуры доходов, но значимыми для бюджета Екатеринбурга остаются НДФЛ, земельный налог (местный) и ЕНВД. Безвозмездные поступления из иных бюджетов (в основном, областного) изменялись в динамике: их доля в первый год реформ возросла (от 38,3%), а затем снизилась (19,9%) за счет отмены средств федерального бюджета на ФАИП и прочих поступлений. В структуре межбюджетных трансфертов преобладает субвенция, дотация на обеспечение сбалансированности исчезла с 2006 г. Доля неналоговых доходов за исследуемый период возросла с 15,3 до 23,2% за счет доходов от использования имущества и продажи активов. Доля собственных доходов бюджета Екатеринбурга (без учета субвенции) составляет: 76,7% в 2005 г.; 82,6% в 2006 г.; 83% в 2007 г.; 85% в 2008 г. Доля местных налогов в структуре доходов бюджета – около 10%.

Объем расходов в динамике увеличивался, несмотря на сокращение расходных полномочий местного самоуправления, причем в 2007 г. – на 39%. Приоритеты расходов сохранялись на протяжении исследуемого периода: образование – более 30%; ЖКХ – около 20%; здравоохранение и спорт – около 15%; национальная экономика – более 18%. Следует отметить возрастание в 2008 г. почти в 2 раза расходов на национальную экономику (транспорт, дорожное хозяйство), культуру, содержание самих органов самоуправления и снижение почти в 3 раза расходов на социальную политику. Бюджет Екатеринбурга имеет высокую долю инвестиционных расходов – до 30%.

Бюджет города Екатеринбурга по проектам имеет дефицит: от 3,1 до 9,9% от объема доходов бюджета без финансовой помощи. Но по отчетам об исполнении за 2005-2007 гг. в городской казне был получен профицит. Муниципальное образование активно использует муниципальные займы и гарантии при проведении своей финансовой политики, привлекает средства для финансирования дефицита и соответственно имеет муниципальный долг. Его динамика за анализируемый период показывает рост и на 01.01.08г. объем составляет 2476 млн. руб.

Органы местного самоуправления города активно используют программно-целевой метод финансирования. За исследуемый период количество целевых муниципальных программ и затраты на их реализацию из местного бюджета (на основании проектов) увеличивались: от 13 программ на сумму 494 млн. руб. до 14 программ на сумму 1942 млн. руб.

В целом можно говорить о положительной практике реализации локального бюджетирования в городе в условиях реформы местного самоуправления. В качестве особенностей локального бюджетирования в муниципальном образовании г. Екатеринбург можно выделить следующее:

- основными экономическими факторами, влияющими на доходность местного бюджета, являются уровень доходов населения и доходность малого и среднего бизнеса, что требует стимулирования и администрирования качества жизни на территории, предпринимательства;

- обширная сеть социально-коммунальных учреждений, исходя из численности населения и высокого качества жизни, требует ежегодного увеличения затрат на их содержание в связи с инфляцией и ростом

потребностей отдельных категорий жителей (потребность молодых семей в детских садах; потребность муниципальных «бюджетников» в получении доступного жилья; потребность большинства жителей в услугах общественного транспорта, другое);

- инфраструктура крупного города требует затрат на капитальный ремонт и обновление основных фондов: в решении о бюджете учитывается адресная инвестиционная программа за счет средств городского бюджета, где указываются капитальные расходы или бюджетные инвестиции;

- несмотря на то, что около 65% доходов областного бюджета формируется на территории г. Екатеринбурга, значительную часть его доходов составляют межбюджетные трансферты и их доля в динамике растет: 2001-2002 гг. – 2,4-3%, 2003-2004 гг. – 6%, 2005 г. – 27,5%, 2007 г. – 32,4%;

- бюджет города получает до 23% всех трансфертов из областного бюджета в виде субсидий на условиях софинансирования социальных расходов и субвенций на определенные цели. В качестве критерия при этом оценивается уровень расчетной бюджетной обеспеченности без субвенции на уровне не выше среднеобластного. Ясно, что такой критерий не стимулирует муниципальное образование отражать все собственные доходы в решениях о местном бюджете.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТЕ РФ – АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Н. П. Кашенцева

*Архангельский государственный технический университет,
Институт экономики, финансов и бизнеса, г. Архангельск
n.kashentseva@agtu.ru, napaka@sanet.ru*

В Архангельской области межбюджетные отношения регулируются помимо федерального законодательства Уставом Архангельской области, областными законами об областном бюджете и законом Архангельской области от 9 ноября 2005 года № 93-6-ОЗ «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений» (с изменениями от 31 октября 2007 года).

Межбюджетные трансферты в бюджете Архангельской области ежегодно составляют более трети расходов. На 2008 год из общей суммы расходов областного бюджета в размере 36,45 млрд. руб. межбюджетные трансферты составляют 14,31 млрд. руб. или 39,26%. Из общей суммы межбюджетных трансфертов 4,14 млрд. руб. составляют дотации, 4,05 млрд. руб. – субсидии, 5,80 млрд. руб. – субвенции, 0,32 млрд. руб. – иные межбюджетные трансферты. И суммы, и доли межбюджетных трансфертов в составе расходов областного бюджета постоянно растут: за период с 2005 по 2008 год суммы межбюджетных трансфертов увеличились в 2,8 раза, а доля – на 7 п.п. Рост межбюджетных трансфертов из областного бюджета обусловлен увеличением передаваемых полномочий муниципальным образованиям области, а также предоставлением в 2008 году межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Ненецкого автономного округа (НАО) в сумме 2,6 млрд. руб. в связи с изменением регионального законодательства.

Дотации из областного фонда финансовой поддержки поселений предоставляются в целях выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий для решения вопросов местного значения исходя из численности жителей. Дотации из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) предоставляются в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

В 2008 году местным бюджетам на территории области будут предоставлены следующие основные виды субсидий:

- на государственную финансовую поддержку закупки и доставки каменного угля, муки, хлебопродуктов и лекарственных средств в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов;

- на покрытие убытков, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, вырабатываемую локальными источниками энергоснабжения;

- на реализацию мер по социальной поддержке отдельных категорий специалистов, работающих и проживающих в сельской местности;

- на содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности муниципальных образований;

- на муниципальное развитие. Этот новый вид поддержки местных полномочий предназначен для софинансирования расходных обязательств органов местного самоуправления, имеющих цели развития социальной, дорожной, жилищно-коммунальной и иной инженерной инфраструктуры. Данная субсидия распределена между всеми муниципальными районами и городскими округами в равных суммах, за исключением городов Мирный, Северодвинск, Архангельск, развитие которых осуществляется за счет дополнительных социально-экономических программ области;

- на реализацию социально-экономических целевых программ области.

Субвенции предоставляются местным бюджетам из областного бюджета в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Общая сумма доходов консолидированных бюджетов муниципальных образований Архангельской области (без учета НАО) в 2008 году составит 22,82 млрд. руб., в том числе межбюджетные трансферты – 11,70 млрд. руб. или 51,27%. Дотационность муниципальных образований области обусловлена природно-климатическими особенностями, низкой плотностью населения, удаленностью и труднодоступностью районов Крайнего Севера, отсутствием собственных топливных ресурсов, необходимостью создания запасов и длительного хранения потребляемой продукции и сырья, высокой стоимостью энергоресурсов и тарифов на жилищно-коммунальные услуги, неразвитостью транспортной инфраструктуры и др.

Наличие дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности обусловлено необходимостью обеспечения расходов муниципальных образований в полном объеме. Цели расходования получаемых средств местные органы самоуправления устанавливают самостоятельно. Однако указанные средства не содержат инвестиционной составляющей, а часто лишь ликвидируют кассовые разрывы местных бюджетов, возникающие при их исполнении.

Развитие муниципалитетов осуществляется за счет целевых субсидий, которые направляются на определенные цели, единые для всех муниципальных образований, то есть не учитываются их особенности. Поэтому возникает необходимость предоставления дотаций из областного бюджета на развитие, направление использования которых органы местного самоуправления смогут определять самостоятельно, а методи-

ка распределения дотаций может быть усовершенствована с учетом этого положения.

При совершенствовании методики распределения дотаций должно учитываться то, что развитие региона во многом зависит от плотности дорог, обеспечивающих его доступность, привлекательность, экономический рост, и получаемых доходов на душу населения, а также при этом должно соблюдаться условие реализации целевых региональных программ развития дорожного хозяйства.

При распределении дополнительных дотаций в расчетах могут быть учтены такие показатели, как коэффициент автономии (отражает долю собственных доходов в общих доходах муниципальных образований), коэффициент бюджетной результативности (показывает доходы бюджета на 1 человека, постоянно проживающего в муниципальном образовании), коэффициент дорожной сети (характеризует обеспеченность муниципальных образований дорогами общего пользования), коэффициент развития территории (показывает уровень развития территории). Расчеты показывают, что разброс значений данных коэффициентов по муниципальным районам (городским округам) области очень велик. Например, коэффициент автономии находится в пределах от 0,30 до 0,77, коэффициент бюджетной результативности колеблется от 14,4 до 34,4, коэффициент дорожной сети изменяется от отрицательных значений (в Лешуконском и Мезенском муниципальных районах) до 1,99 (в городах области). Средства для выравнивания уровня территориального развития могли бы быть добавлены к суммам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (так называемая инвестиционная составляющая) и их можно было бы получить, перераспределив структуру межбюджетных трансфертов (за счет части субсидий).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ

С. А. Кирсанов

*Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования,
г. Санкт-Петербург
ksaimr@mail.ru*

В России идеи бюджетирования получили распространение благодаря Постановлению Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» № 249 от 22 мая 2004 года, утвердившему Концепцию реформирования бюджетного процесса в РФ. Бюджетирование, ориентированное на результат, являющееся сутью реформирования бюджетного процесса, начинает активно внедряться в практику работы муниципальных образований. Это качественно новый подход к бюджетному процессу, непосредственно увязывающий ресурсное обеспечение бюджетных учреждений с итогами их деятельности.

Переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат, предполагает расширение сферы применения программно-целевого подхода. Между тем решение многих вопросов местного уровня может быть осуществлено только мерами государственной политики. В свою очередь отсутствие возможности значительного влияния на решение проблем территорий со стороны органов МСУ ставит вопрос о неэффективности программно-целевого управления.

Повышает эффективность расходов и комплексное среднесрочное планирование. «В целом среднесрочное бюджетное планирование является связующим звеном между приоритетами социально-экономического развития муниципального образования и проводимой бюджетной политикой. Оно призвано обеспечить предсказуемость, прозрачность и преемственность этой политики»¹.

Российская практика среднесрочного планирования пока имеет не очень значительный опыт. А в отношении международного опыта следует признать успешность двух основных подходов к повышению результативности государственной политики, а также эффективности связанных с ее реализацией бюджетных расходов в целом ряде стран. Пер-

¹ Пронина Л. И. Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // Финансы. 2007. № 5. С. 16.

вый подход делает упор на результатах, что определило его название как «бюджетирование, ориентированное на результат».

Второй подход в совершенствовании управления бюджетными расходами ориентирован на среднесрочную перспективу и предполагает предсказуемость финансирования в среднесрочной перспективе. Он известен как «Комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках жестких бюджетных ограничений (МТЕФ)». В некоторых странах в бюджетный процесс интегрированы оба подхода, на что нацелена и административная реформа в России.

Комплексное среднесрочное планирование расходов предусматривает параллельный процесс планирования социально-экономического развития и бюджетных расходов, что обеспечивает, с одной стороны, целенаправленность расходования средств с учетом детально продуманной стратегии развития, с другой – позволяет вести контроль и анализ полученных результатов в соотношении «цель – затраты». В основе успешности реализации МТЕФ лежит организационная система, которая включает следующие этапы мероприятий:

1. Разработка системы бюджетных прогнозов;
2. Разработка отраслевых программ;
3. Согласование среднесрочных целей бюджетной политики с задачами бюджетной политики на очередной бюджетный год;
4. Определение направлений распределения ресурсов между отраслями;
5. Подготовка отраслевых бюджетов;
6. Принятие окончательного политического решения.

Важным моментом в реализации МТЕФ является совершенствование как отдельных элементов, в том числе макроэкономического прогнозирования, бюджетирования и др., так и процессов их соединения, сближения в комплексную систему среднесрочного планирования.

Но, на наш взгляд, реальные результаты могут появиться только при расчете альтернативных стоимостей функционирования всех бюджетных учреждений. Такой расчет должен проводиться на основе определения стоимости предоставляемых бюджетных услуг всеми потенциальными субъектами с установлением минимального значения данных стоимостей. Результат расчета позволит выявить альтернативные варианты производства бюджетных услуг и принять к исполнению наиболее экономичный.

Показатели эффективности и результативности требуют знания не только количественных показателей, но и качественных, которые в свою очередь нуждаются в наличии стандартов и расчетов ресурсоемкости услуг. В целом результативность должна и может быть оценена показателями достижения целей, которые должны быть изначально установлены. К сожалению, в муниципальных образованиях РФ на сегодняшний день не существует конкретной, закреплённой нормативными актами системы показателей мониторинга результативности бюджетных расходов.

Анализируя зарубежный опыт управления бюджетными расходами и современную российскую практику в этом вопросе, можно констатировать, что вопросам повышения эффективности расходов в РФ пока еще не уделяется должного внимания.

Комплексное среднесрочное планирование расходов не увязывает планирование социально-экономического развития с бюджетными расходами для обеспечения целенаправленности расходования средств и осуществления контроля и анализа полученных результатов.

Бюджетный кодекс не предусматривает никаких дополнительных отношений и норм бюджетного процесса для целевых программ. Сами программы могут быть только приняты к сведению при разработке плановых корректировок объемов финансирования в текущем году и на среднесрочную перспективу. Необязательность исполнения программ вызывает все последующие проблемы их разработки и реализации: программы разрабатываются с отсутствием надежного экономического обоснования. Кроме того, отсутствует нормативная база по прогнозированию и разработке программ на муниципальном уровне.

В отечественной практике планирование осуществляется по факту состояния всех технических и технологических составляющих расходов с учетом отраслевых норм расхода, притом что нормативная база в недостаточной мере регулирует все этапы технологии производства услуг.

Одной из основных проблем, мешающих вести работу по повышению эффективности расходования средств местных бюджетов, является низкий уровень менеджмента в муниципальных образованиях. Пока еще нет действенной системы, стимулирующей и контролирующей работу органов местного самоуправления по проведению более рациональной политики в отношении бюджетных расходов.

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

М. К. Ковалевич

Счетная палата Российской Федерации, г. Москва
pnm@ach.gov.ru

Счетная палата Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, ее контрольные полномочия распространяются на все государственные органы.

Компетенция Счетной палаты Российской Федерации определяется Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», иными федеральными законами и нормами международного права.

Международный правовой статус Счетной палаты Российской Федерации как высшего органа государственного финансового контроля подтвержден ее членством в Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Согласно статье 3 Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом ИНТОСАИ в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году, высший контрольный орган должен проверять эффективность внутренней контрольной службы.

Обеспечение контроля со стороны Счетной палаты Российской Федерации за эффективностью системы внутреннего контроля является одной из задач деятельности высшего контрольного органа государства, решение которой осуществляется в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации.

С 2007 года впервые в практике работы Счетной палаты Российской Федерации в программы проверок контрольных мероприятий (Ростовская область, Алтайский край, Еврейская автономная область, Республика Саха (Якутия)) включались вопросы результативности финансового контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществленного федеральными и региональными контрольными органами. Указанная практика продолжена и в текущем году.

Право Счетной палаты Российской Федерации на проведение проверок органов внутреннего контроля подтверждено решениями судебных органов и органов прокуратуры. Так, например, руководитель Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Ростовской области 20 сентября 2007 года не допустил инспекторов Счетной палаты Российской Федерации к проведению контрольного мероприятия. По указанному факту был составлен протокол об административном правонарушении и материалы направлены в суд. В соответствии с постановлением мирового судьи от 19 октября 2007 года руководитель Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ростовской области признан виновным в совершении административного правонарушения и подвергнут административному наказанию в виде штрафа в размере 1000 рублей.

Заместителем прокурора Ростовской области 26 сентября 2007 года руководителю Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ростовской области объявлено предостережение о недопустимости нарушения закона. После объявления предостережения группа инспекторов Счетной палаты Российской Федерации приступила к проверке.

Предлагается рассмотреть результаты внешнего контроля, осуществленного Счетной палатой Российской Федерации, в части результативности работы органов внутреннего финансового контроля на примере результативности работы ряда территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в 2006-2007 годах.

Так, в соответствии с приказом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 2 марта 2006 г. № 25 решение о восстановлении сумм нецелевых расходов в доход федерального бюджета принимает Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ростовской области направило Уведомление в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора о подлежащих изменению лимитах бюджетных обязательств на объем нецелевых расходов, выявленных в 2006 году, на сумму 195 980,7 тыс. рублей. Как показала проверка, фактическое возмещение средств федерального бюджета составило 121,8 тыс. рублей, или 0,06% от выявленных нецелевых расходов по указанным средствам.

Кроме того, использование средств федерального бюджета, поступивших в областной бюджет в 2006 году, Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ростовской области не проверялось. При этом из федерального бюджета в бюджет области в 2006 году поступили безвозмездные трансферты в сумме 15 434 196,7 тыс. рублей (33,2% от общего объема доходов областного бюджета).

Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Новгородской области в 2007 году ревизии и проверки по средствам федерального бюджета, полученным областным бюджетом в 2007 году в виде субсидий (субвенций), контроль за которыми в соответствии с законодательством Российской Федерации (21 нормативный правовой акт) возложен на Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, не проводились.

Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Алтайском крае в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета за 2006 год направлено 131 уведомление на сумму 19175,0 тыс. рублей. Однако только по 5 уведомлениям сокращены лимиты бюджетных обязательств на сумму 13,5 тыс. рублей. За I полугодие 2007 года направлено 104 уведомления на сумму 20075,0 тыс. рублей, но сокращение лимитов бюджетных обязательств проведено только по 7 уведомлениям на сумму 2106,0 тыс. рублей.

Указанные факты свидетельствуют о невысокой результативности работы территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в сфере контроля и надзора за использованием средств федерального бюджета.

В целом, учитывая, что с 1 января 2008 года вступил в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации в новой редакции, в разделе IX «Государственный и муниципальный финансовый контроль» которого предусмотрены статьи: 267 «Финансовый контроль, осуществляемый Федеральным казначейством»; 268 «Финансовый контроль, осуществляемый Федеральной службой финансово-бюджетного надзора»; 266 «Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, местными администрациями муниципальных образований»; 270 «Финансовый контроль, осуществляемый контрольными и финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»; 270.1 «Внутренний финансовый аудит», опыт организации

Счетной палатой Российской Федерации внешнего контроля результативности работы органов внутреннего финансового контроля будет востребован при контроле исполнения указанных статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**ДОЛГОСРОЧНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА –
ЗНАЧИМАЯ КОМПОНЕНТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ**

Т. А. Кодолова

*Институт экономики Карельского научного центра РАН,
г. Петрозаводск
insteco@karelia.ru, kodolova@mail.ru*

В современных условиях усилия муниципальных властей в сфере бюджетной политики направлены на текущее бюджетирование. Основным приемом текущего бюджетирования на уровне муниципальных районов по-прежнему остается «выбивание» из бюджетов субъекта Федерации крупных инвестиций на ремонт и восстановление объектов социальной сферы и строительство новых промышленных объектов «в компенсацию» за увеличение доли доходов, собираемых на территориях районов и поступающих в региональный бюджет. Формирование долгосрочной бюджетной политики муниципальных районов в настоящее время не стало приоритетной составляющей в поступательном развитии местных сообществ. Медленно изменяется ментальность по данному вопросу и представителей властных структур субъектов РФ.

Для увеличения доходной части районного бюджета, как правило, создаются рабочие комиссии по мобилизации доходов муниципальных районов, основными задачами которых становится увеличение налогооблагаемой базы и повышение собираемости налоговых платежей. При этом правовое обеспечение по оптимизации бюджетной политики заключается в обновлении нормативно-правовых актов по неналоговым доходам (рассчитывается величина арендной платы за пользование муниципальным имуществом, определяется минимальная ставка его аренды).

Межрайонные инспекции ФНС России, располагающиеся на территориях субъектов Федерации, по запросам администраций муниципальных районов предоставляют информацию о сумме налоговых льгот в разрезе льготных категорий и проводят на местах мероприятия по принудительному взысканию недоимок по земельному налогу, по налогу на имущество физических лиц, по налогу на доходы физических лиц, по транспортному налогу, по единому налогу на вмененный доход.

Бюджетная политика в муниципальных районах проводится через реализацию инвестиционных и целевых программ и муниципальный заказ на закупку товаров и исполнение работ, услуг. Размещение муниципальных заказов осуществляется на конкурсной основе с учетом налогооблагаемой базы по доходам, подлежащим зачислению в бюджет муниципального района в разрезе поселений.

Администрации районов планируют инвентаризацию муниципальной бюджетной сети и принятых целевых среднесрочных программ на предмет правомерности финансирования из средств местного бюджета на основании полномочий органов местного самоуправления и проведение мероприятий по оценке качества предоставления бюджетных услуг для последующего распределения бюджетных ресурсов между «получателями» в зависимости от достижения конкретных результатов.

Центральной задачей администраций районов является повышение финансовой устойчивости муниципальных образований посредством увеличения доли собственных бюджетных доходов, оптимизации бюджетных расходов, привлечения в муниципальную экономику частных долгосрочных инвестиций местного населения, а также средств частных внешних инвесторов. Решение задачи определяет: увеличение неналоговых доходов бюджетов за счет эффективного использования муниципальной собственности районов; ориентацию бюджетных расходов районов на достижение конкретных результатов на основе программно-целевого финансирования бюджетных организаций социальной сферы, с переходом от финансирования муниципальных учреждений по смете на «бюджетирование»; реализацию мероприятий по уменьшению бюджетных долгов районов и сокращению числа убыточных предприятий; внедрение системы электронного хозяйственного учета; использование и расширение практики государственно-частного партнерства, включая межмуниципальные соглашения.

В результате увеличения доли собственных бюджетных доходов оптимизируется структура расходов для формирования более устойчивой и эффективной модели районной экономики. Высвободившиеся резервы бюджетных ресурсов позволят органам местного самоуправления использовать в общественном секторе дополнительные финансы, знания и технологии.

Такая результативность требует формирования новой финансово-бюджетной и инвестиционной политики муниципальных районов, ориентированной на внедрение в планирование стратегического направления прогнозного периода. По сути бюджетная и инвестиционная политика становится эффективным инструментом повышения реальных доходов местных жителей и их занятости, преодоления недостатков современного бюджетирования (дотационность, внутренний долг, опора только лишь на бюджетные инвестиции)¹.

Механизм стратегического планирования строится, исходя из желаемого представления будущего социально-экономического состояния территории, конкретизируемого через среднесрочные шестилетние программы и планы мероприятий по его достижению, основанные, в свою очередь, на текущем бюджетном планировании.

*Общий механизм стратегического планирования
социально-экономического развития муниципального района*



В предлагаемой схеме текущее бюджетное планирование базируется на трехлетнем непрерывном процессе бюджетирования, включаю-

¹ По материалам Программ социально-экономического развития Кондинского, Питкярантского и других муниципальных образований РФ.

щем краткосрочное планирование, исполнение, контроль за исполнением бюджета и корректировку в соответствии с полученными результатами работы за год.

Схема последовательного достижения стратегических целей



В концепцию стратегического планирования органично вписывается и применение программно-целевого метода управления бюджетом на муниципальном уровне, т. е. бюджетирования, ориентированного на результат (Performance Oriented Budgeting). Метод (БОР) обеспечивает распределение ресурсов по целям, задачам и функциям с учетом приоритетов муниципального образования и общественной значимости ожидаемых, непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. БОР дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Вместе с тем сложность воспроизводства работы алгоритма БОР на муниципальном уровне определенным образом связана с увязкой целей и задач местных программ с региональными, а также национальными проектами и программами федерального уровня.

Таким образом, долгосрочная бюджетная политика является непосредственно значимой компонентой достижения целей стратегического социально-экономического развития муниципальных районов, реализация которой возможна через представленный механизм стратеги-

ческого планирования социально-экономическим развитием муниципальных образований.

ТУРИСТСКАЯ РЕНТА КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

И. П. Конев, Н. И. Конев

*Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск
konev@sampo.ru*

До последнего времени реформирование бюджетной сферы проводится бессистемно, ускоренно. Регионы стремятся «уложиться» в отведенные сроки, жертвуя качеством. Региональные Программы реформирования списываются с федеральной, не учитывая территориальную специфику. Главным упущением при этом является отсутствие полной картины функционирования финансов на региональном и муниципальном уровнях. Во многих субъектах РФ до сих пор нет полной республиканской и муниципальной статистики, а также методических инструментов для сбора, обработки и представления необходимой для успешного проведения реформы информации. Среднесрочное планирование во многих регионах находится только в начальной стадии и требует повышения уровня методологии и методического обеспечения.

В современных условиях действующий экономический, финансовый и весь хозяйственный механизм функционирования туристских организаций полностью исключает какой бы то ни было учет туристской ренты. Многие считают, что современная экономика туризма исходит из догмы: проблемы туристской ренты нет, ибо она (рента) не существует. Предполагается, что туристской ренты нет ни в реальной жизни, ни в науке. Подобная постановка вопроса идет не только от невежества, но и от социально-экономического интереса теневой экономики. Вместе с тем объективно туристская рента как факторный доход всегда была, есть и будет.

Туристская рента представляет собой факторный доход, который создается туристскими организациями, использующими туристские ресурсы как объект хозяйства, фактор производства туристских услуг,

и который подлежит присвоению собственниками этих ресурсов¹. В качестве собственников туристских ресурсов могут выступать самые различные юридические лица: федеральные, региональные и местные органы власти, банки, сама туристская организация и даже физические лица, если они имеют права собственности на эти ресурсы. Действующий конкретный экономический механизм туристскую ренту может выделять как особый факторный доход, но он может и скрывать этот доход по тем или иным экономическим и социальным причинам. Это связано с институциональной природой туристской ренты не только как дохода, но и разновидности трансакционных издержек, обеспечивающих нормальное функционирование современной рыночной системы с точки зрения подтверждения и защиты прав собственности при обмене товаров и услуг как титулов собственности.

Всякий фактор и соответственно результат производства являются объектом прав собственности. В полной мере это относится и к туристским ресурсам. Современная экономическая теория прав собственности, а также интересы общества и социальная направленность туризма требуют полиморфизма, четкого разделения долей прав собственности между органами власти, с одной стороны, и туристскими организациями – с другой. Первые получают права полного, вторые – права неполного отчуждения. Эти отношения оформляются в договорах (контрактах), которые четко определяют разделение долей прав собственности между субъектами экономических отношений по поводу туристских ресурсов. При этом одна часть туристских ресурсов на правах полного отчуждения находится в распоряжении федеральных органов, вторая – в распоряжении региональных органов, третья – в распоряжении местных органов власти. В конечном счете в обществе четко реализуется принцип спецификации прав собственности: каждый туристский объект (ресурс) получает своего конкретного хозяина (орган власти), который в свою очередь поручает экономическое использование этих ресурсов конкретной туристской фирме на договорных (контрактных) основаниях и правах неполного отчуждения. Подобная система отношений исключает и государственную централизованную бюрократию, и современный коммерческий «чистоган». Туризм становится в этом случае социально контролируемой сферой хозяйства.

¹ Козырев В. М. Туристская рента: Учебное пособие. М.: Финансы и статистика, 2001. С. 20

По своему материальному и экономическому содержанию туристская рента представляет собой добавочную прибыль, которая образуется на туристском рынке как разность между рыночной и индивидуальной стоимостью (ценой). В свою очередь индивидуальные стоимости (и соответственно цены) турпродукта в различных организациях различны потому, что неодинаковы их индивидуальные затраты (издержки). В сфере туризма имеются все необходимые условия для образования трех форм туристской ренты: монопольной, дифференциальной и абсолютной. Монопольная рента образуется на основе экономического использования туристских ресурсов уникального качества, которые являются непревзойденными по своим целебным или историко-культурным свойствам и которые количественно ограничены и даже единичны и, следовательно, для других субъектов туризма недоступны. Примерами таких ресурсов являются Кижы, Валаам, уникальные национальные парки Карелии.

В системе договоров (контрактов) между участниками правовых отношений одновременно определяются экономические и бухгалтерские издержки туристских организаций, а также социальные издержки органов власти, вызванные внешними эффектами (экстерналиями) – как положительными, так и отрицательными. Туристские организации представляют органам власти данные финансового учета, которые во всех странах мира не являются коммерческой тайной и публикуются в открытой печати. С другой стороны, и органы власти в договорах представляют свои социальные издержки, связанные с развитием туризма в регионе. Разделение прав собственности в этом случае обретает реальное экономическое содержание и создает основу для распределения и использования туристской ренты на реальной хозяйственно-правовой основе.

Для извлечения дохода от собственности используют различные формы рентных платежей за туристские ресурсы:

- а) платежи за туристские ресурсы (за их величину и качество), определенные на основе их кадастровых оценок;
- б) платежи в форме твердых ставок от прибыли;
- в) платежи в виде процентных ставок от нормы прибыли или нормы рентабельности;
- г) платежи в форме фиксированной ставки с каждого рубля валовой выручки.

Совокупную туристскую ренту временно можно было бы учитывать в форме фиксированных процентных ставок платежей от объема валовой выручки или (что по сути одно и то же) в форме фиксированной ставки платежей, взимаемых в копейках с каждого рубля реализованных туристских услуг (турпродукта). Несомненное достоинство этой формы туристской ренты состоит в ее простоте, доступности в расчетах и информации. Размер рентной ставки должен быть величиной приемлемой, жертвенной, умеренной. В современных российских условиях приемлем размер туристской ренты на уровне 6-8% объема валовой выручки, полученной от реализации туристского продукта. Исследование показало, что размер рентных платежей в современных российских условиях приемлем на уровне 10%-й ставки от объема валовой выручки.

Местные органы власти должны наладить работу по обязательной сертификации туруслуг, использующих местные достопримечательности. Для полноты информации о реальных туристских потоках и постановки на учет организованных и неорганизованных туристов, совместно Федеральной миграционной службой, контрольно-спасательной службой и экологической милицией следует наладить механизм временной регистрации плательщиков экологических сборов. Для массовых туристских маршрутов по местной территории организовать открытые конкурсы для национальных и международных туроператоров путем выдачи лицензий и открытия квот на интенсивность посещения уникальных культурно-исторических достопримечательностей.

СТРУКТУРА БЮДЖЕТНЫХ ПОТЕРЬ ОТ АВТОТРАНСПОРТНОЙ АВАРИЙНОСТИ

Н. В. Крепышева

*ФГУП «Научно-исследовательский институт стандартизации
и унификации», г. Москва
krepisheva-nv@mail.ru*

Важными задачами, реализуемыми в рамках Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения на 2006-2012 годах», является выработка современных методологических под-

ходов к определению потерь в различных секторах экономики. Эти подходы должны быть положены в основу разработки качественно новой методики, позволяющей обеспечить полноту учета материальных (финансовых) потерь, в том числе потерь бюджетной системы РФ по реализации государственных гарантий прав граждан на бюджетные услуги и социальные выплаты лицам, вовлеченным в ДТП, и членам их семей.

Исследование государственных гарантий и функций органов государственного управления и местного самоуправления позволяет сгруппировать и представить основные виды расходов бюджетной системы РФ на ликвидацию последствий ДТП (табл. 1).

Таблица 1

Группировка расходных обязательств по оплате услуг, предоставляемых на безвозмездной основе гражданам, пострадавшим в ДТП

Федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды	Ликвидация последствий ДТП на автодорогах федерального значения: - уборка; - восстановление объектов инфраструктуры	При необходимости: - оказание высоко-технологичной, дорогостоящей медицинской помощи; - финансовое обеспечение деятельности медико-социальных экспертных комиссий, осуществляющих экспертизу состояния здоровья для определения инвалидности граждан, пострадавших в результате ДТП; - выплата пенсий и оказание мер социальной поддержки по установленному перечню	Финансовое обеспечение деятельности федеральных органов управления и профильных бюджетных учреждений (ГИБДД, МВД, прокуратура, органы юстиции, пенсионный фонд и другие), осуществляющих: - расследование ДТП; - восстановление движения; - организацию судопроизводства; - оформление пенсионных выплат инвалидам и при утере кормильца; - выдача справок, документов по запросам потерпевших
Бюджет субъекта РФ и территориальный фонд обязательного	Ликвидация последствий ДТП на автодорогах регионального значения:	Оказание амбулаторной и стационарной помощи в учреждениях здравоохранения и социального	Принятие мер по расследованию ДТП и восстановлению движения силами правоохранительных орга-

медицинского страхования	- уборка; - восстановление объектов инфраструктуры	обслуживания. Оказание мер социальной поддержки по установленному перечню	нов, финансируемых за счет бюджета субъекта РФ; - оформление социальных пособий; - выдача справок, документов по запросам потерпевших
Местные бюджеты	Ликвидация последствий ДТП на автодорогах местного значения: - уборка; - восстановление объектов инфраструктуры	Оказание скорой и первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных организациях, не входящих в систему ОМС	Оформление социальных пособий; - выдача справок, документов по запросам потерпевших

Наличие методики, позволяющей обеспечить полноту учета материальных и финансовых потерь бюджетной системы РФ по расходам на обеспечение государственных гарантий прав граждан на бюджетные услуги и социальные выплаты лицам, вовлеченным в ДТП, и членам их семей позволит публичным образованиям аргументированно обосновывать объемы необходимого бюджетного финансирования на проведение предупредительных мероприятий по БДД. В 2006-2007 гг. государственным заказчиком ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения на 2006-2012 годы» – Министерством внутренних дел РФ – были произведены исследования действующей системы оценки различных потерь от ДТП, что позволило разработать новые методологические принципы определения объема потерь в России и экспертным путем определить ежегодно наносимый ущерб. В качестве комментария заметим, что ущерб оказался, сопоставим с оценками международных организаций о состоянии дел в России, то есть составил по всем секторам экономики примерно 5% от ВВП.

Особо важными в методологии определения ущерба от ДТП являются:

- принцип полноты учета прямых и косвенных потерь, нанесенных экономике в разрезе ее секторов;
- принцип учета различий в функционировании экономического механизма в каждом из секторов экономики.

Необходимость учета понесенных расходов отдельно по каждому из секторов экономики – рыночному, домашними хозяйствами, государственному, прежде всего, обусловлена сформировавшимися за годы реформ новыми общественно-экономическими отношениями, пришедшими на смену административно-плановым.

Исследование институционализации полномочий и структуры функций органов государственного управления федерального уровня и подведомственных им бюджетных учреждений показывает, что наряду с Министерством внутренних дел РФ исполнителями бюджетных услуг в области обеспечения безопасности дорожного движения являются подразделения МЧС России, Росздрава и Росавтодора. Функции по созданию системы автодорожного всеобуча возложены на систему образования, однако она не является участником ликвидации последствий ДТП.

Расходы министерств и ведомств подразделяются на две группы. К первой группе относятся расходы на реализацию мероприятий по предупреждению ДТП; ко второй – расходы на ликвидацию ДТП и снижение тяжести их последствий. Помимо этого, оценку суммарных потерь бюджетов следует производить не только по перечню понесенных расходов по ликвидации последствий ДТП, но и по доходам, которые потенциально могли бы поступить в бюджет. Обоснованные результаты такой оценки позволят сформировать более эффективную систему государственного регулирования деятельности субъектов дорожного движения в области обеспечения его безопасности. Таким образом, консолидирование результатов мероприятий по обеспечению БДД всех уровней власти, ведомств, организаций и учреждений в регионе, а также научное методическое обоснование алгоритма финансовых расчетов социальных и экономических потерь от ДТП могут составить общую итоговую оценку этих позиций в рамках субъекта Российской Федерации.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Н. А. Кудрявцев

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
KNA@volganet.ru*

Значительная доля расходов бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации направляется на закупку продукции (товаров, услуг) для государственных и муниципальных нужд. Органы государственной власти, органы местного самоуправления должны обеспечить эффективное расходование выделяемых для проведения закупок бюджетных средств, в том числе – посредством рационального размещения государственных и муниципальных заказов.

Анализ действующей системы государственных и муниципальных закупок позволяет сформулировать ряд предложений по повышению ее эффективности:

1. Формирование потребности в приобретении продукции (товаров, услуг) для бюджетных учреждений и организаций в связи с необходимостью обеспечения выполнения возложенных на них функций и решения соответствующих задач должно осуществляться с использованием утверждаемых в установленном порядке нормативов. Одновременно должен проводиться анализ проведенных ранее закупок с целью оценки их целесообразности и эффективности использования приобретенной продукции (товаров, услуг).

2. Государственный или муниципальный контракт должен заключаться в обязательном порядке только после представления участником конкурса, с которым заключается контракт, банковской гарантии, страхования ответственности по контракту или передачи заказчику в залог денежных средств в размере средств, получаемых поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в качестве аванса. При этом необходимо четко определить процедуру внесения и возврата залога в виде денежных средств.

3. Ввести для государственных и муниципальных заказчиков обязательное требование размещения заказов на поставку определенных видов товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) государственными органами или учреждениями, у органов

исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственных им государственных учреждений.

4. Рассмотреть возможность внесения в Бюджетный кодекс РФ соответствующих поправок, устанавливающих единые для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации сроки принятия бюджета и доведения лимитов бюджетных ассигнований до бюджетополучателей, которые позволяли бы осуществить (в случае необходимости) размещение заказа и заключение контракта до начала очередного финансового года.

5. Определить более жесткие нормы ответственности за уклонение от заключения государственного или муниципального контракта или ненадлежащее исполнение контракта, вплоть до объявления такого участника размещения заказа банкротом. Например, установить, что при повторном попадании в реестр недобросовестных поставщиков сведений об одном и том же участнике размещения заказов сведения о нем из реестра не исключаются вообще или хранятся достаточно долго (допустим 10 лет).

6. Установить требование к участникам размещения заказа способом запроса котировок об отсутствии сведений о таких участниках в реестре недобросовестных поставщиков.

Конечный результат (основной) эффективно действующей системы государственных и муниципальных закупок – экономия бюджетных средств. Но как должны использоваться сэкономленные средства? В настоящее время это никак не регламентируется, поэтому фактически бюджетополучатель имеет право расходовать их по своему усмотрению, не нарушая целевого назначения. При этом сумма расходуемых средств (по бюджетополучателю, распорядителю, главному распорядителю, бюджету) не уменьшается. А где же экономия?

В качестве одного из вариантов решения данной проблемы можно предложить следующую схему.

Во-первых, при формировании бюджета одновременно с ассигнованиями утверждать и натуральные показатели закупаемой продукции (товаров, услуг).

Во-вторых, при казначейском исполнении бюджета в процедуре предварительного контроля расходования бюджетных средств предусмотреть контроль не только целевого назначения использования ассигнований и соблюдения лимитов ассигнований, но и контроль соответствующих натуральных показателей.

В-третьих, как и в случае с формированием потребности в приобретении продукции (товаров, услуг), высвобождаемые по результатам размещения государственных и муниципальных заказов бюджетные средства перераспределять (по получателям, кодам бюджетной классификации расходов) с использованием нормативного метода.

МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО: ВОЗМОЖНОСТИ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

А. Е. Курило

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
akurilo@mail.ru*

В стратегии развития России до 2020 года определены приоритетные направления экономической политики страны, одним из которых названо развитие малого предпринимательства. Создание благоприятных условий для этого сектора экономики является одной из актуальных задач экономической политики. Органы федеральной и региональной властей и местного самоуправления заинтересованы в повышении жизненного уровня и условий проживания населения, а также нацелены на успешное развитие предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность на данной территории. Но они сталкиваются с проблемами, наиболее остро из которых проявляются две: недостаток источников формирования бюджетов поселений и нехватка квалифицированных муниципальных кадров, представляющих, как должна развиваться местная экономика. И в таких условиях встает вопрос упорядочения на уровне всех органов муниципального самоуправления отношений власти и предпринимателей.

Для выполнения своих функций МСУ требуется комплексная система управления территорией. В целях создания условий для достойной жизни и повышения привлекательности территории для ведения бизнеса, упорядочения и предсказуемости действий администрации необходима разработка стратегии развития муниципального образования. Социально-экономическое развитие муниципального образования неразрывно связано с развитием и возможностями развития субъектов предпринимательства на территории и в частности субъектов малого и среднего предпринимательства.

Развитие малого предпринимательства способствует решению таких важных для развития муниципалитетов задач, как насыщение потребительского рынка товарами и услугами, пополнение бюджета за счет налоговых поступлений и арендной платы за пользование муниципальным имуществом и земельными участками, занятость населения.

На конец 2007 года в республике действовало 4123 малых предприятия, на которых было занято 32808 человек. Основное количество предприятий сосредоточено в сфере торговли и общественного питания, в промышленности и строительстве. Около 10% налогов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней формируется за счет налоговых поступлений от деятельности сектора малого предпринимательства. В городе Петрозаводске сосредоточено около 70% всех малых предприятий республики, доля налоговых поступлений от субъектов малого предпринимательства в городской бюджет в 2007 году, по данным администрации города, составила около 31%.

Малые предприятия и индивидуальные предприниматели являются основными плательщиками единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, а также основными арендаторами муниципального имущества и земельных участков.

В силу этих обстоятельств муниципальная власть в целом заинтересована в расширении номенклатуры выпускаемых товаров, увеличении объемов производства, в устойчивой деятельности и крепком финансовом положении уже действующих предприятий и в появлении новых на своей территории. В то же время часто в условиях муниципальных образований становится проблематичным наличие оригинальной идеи, проекта реализации товара, наличие профессиональной команды специалистов, возникают трудности получения начальных инвестиций, помещения, современной технологии, соответствующего оборудования, доступа к необходимой информации и т. д. На территории должны существовать и поддерживаться множество организаций инфраструктуры и поддержки малого и среднего бизнеса. Их задача на территории МО состоит в решении организационно-правовых вопросов деятельности малых предприятий. Но эти структуры сегодня в большинстве случаев создаются и функционируют самостоятельно и мало известны как предпринимателям, так и администрации территории. Они не координируют своих действий, слабо взаимодействуют с

администрацией и населением и, как следствие, не работают системно, поэтому их деятельность малоэффективна.

Исследуя отечественный опыт управления процессом развития малого предпринимательства на территории, необходимо признать, что на большинстве территорий вопросами развития малого предпринимательства вообще не занимались. Только сейчас территории субъектов Федерации и муниципальных образований начинают приходить к пониманию необходимости и важности стратегического планирования развития малого предпринимательства на территории. Имеют место попытки разработки программ поддержки малого предпринимательства и планов его развития.

Уже имеется положительный опыт развития малого предпринимательства в зарубежных странах (постсоциалистических, постсоветских и др. европейских), а примеров успешного российского малого предпринимательства на территориях крайне мало, но они есть. Небольшой город Отрадное с населением в 50 тысяч человек в Самарской области стал настоящей «отрадой для бизнеса». А все начиналось с того, что глава города Н. М. Вишнякова «ходила по предпринимателям и говорила: «Ну возьмите кто-нибудь помещение, давайте развиваться» и местные власти «как могли облегчали предпринимателям жизнь»: сделали им схему оформления документации за один день. И это дало свои результаты, произошло значительное оживление предпринимательского климата.

В современных условиях необходим системный подход к выстраиванию отношений «власть – бизнес». В отношениях с крупным бизнесом такие попытки предпринимаются уже на протяжении ряда лет, и оформляются они в форме соглашений о социальном партнерстве. И если мы исходим из того, что не во всех муниципальных образованиях есть крупные предприятия, то становится ясным, что развитие малого бизнеса способствует более эффективной реформе местного самоуправления и экономическому росту в регионах. В условиях острой недостаточности финансирования органов муниципального самоуправления оформление соглашений о социальном партнерстве с сектором малого предпринимательства позволит осуществлять плодотворное сотрудничество органов местного самоуправления и субъектов малого предпринимательства.

Сотрудничество в рамках подобных соглашений позволяет бизнесу участвовать в системном решении социальных проблем местного

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

Основной целью местного самоуправления является решение вопросов местного значения, удовлетворение коллективных потребностей населения. Успешная реализация этой цели возможна через создание благоприятной среды функционирования сектора малого предпринимательства.

АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПОДХОДОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

О. Н. Кушеева

*Государственное учреждение
«Централизованная бухгалтерия Министерства образования и науки
Республики Бурятия», г. Улан-Удэ
oksuysha@mail.ru*

В условиях рыночных отношений предъявляются повышенные требования к эффективности государственного бюджета с точки зрения реализации данной задачи не административно-командными методами, а посредством применения экономико-правовых методик, норм и механизмов. В связи с этим переход на нормативно-подушевое финансирование, затронувший сферу общего образования, был обусловлен сложившейся ситуацией в области бюджетирования социальной сферы, характеризующейся слабой системой оценки результативности бюджетных расходов и отсутствием персональной и институциональной ответственности за расходованием бюджетных средств. Для выявления рисков перехода на новый метод бюджетного финансирования

важным является всесторонний анализ имеющегося опыта финансового обеспечения сферы образования. Рассмотрим основные методы, используемые для определения бюджета в сфере образования в республике.

Анализ подходов расчета бюджетных расходов позволил выявить следующие три основных типа бюджетного планирования и финансирования:

- сметное финансирование;
- финансирование по методике Министерства финансов РФ;
- программно-целевое финансирование.

подавляющее большинство учреждений общего образования республики практиковали до 2008 года первый тип финансирования, основным преимуществом которого является гарантированное государственное финансирование не ниже минимального финансового норматива. При этом данный подход определяет среднестатистические показатели без учета специфики и особенностей образовательного учреждения, что является неприемлемым для ряда учреждений, нуждающихся в более мощной финансовой государственной поддержке. Кроме того, рассчитанные на основе данной методики финансовые нормативы являются обобщенными, что отрицательно сказывается на контроле за расходованием бюджетных средств.

Подход финансирования по методике Министерства финансов РФ используется около 10% учреждений общего образования республики. При разработке данной методики акцент был сделан на учет базисного учебного плана и контингента учащихся и сотрудников образовательного учреждения. Это позволило осуществлять финансирование индивидуально по каждому учреждению. При всех своих преимуществах методика Министерства финансов РФ не позволяет запланировать расходы по некоторым статьям бюджетной классификации, например, прочие текущие расходы на закупку товаров и услуг.

Программно-целевое финансирование обеспечивает малый процент учебных заведений республики. На наш взгляд, данный подход может только дополнять основной способ финансирования образовательных учреждений, позволяя им вступать на инновационный путь развития, давая им шанс на реализацию творческого потенциала учреждения, укрепляя возможности дополнительного образования обучающихся, постоянно работая над повышением квалификации педагогов и т. п. Именно поэтому этот подход имеет право на существование,

более того, необходимым является повышение доли объемов программно-целевого финансирования.

В заключение отметим, что необходимость введения новой методики бюджетного финансирования сферы образования республики была обусловлена выявленными на практике недостатками существующих подходов планирования бюджета. Вместе с тем важно сохранить имеющийся опыт бюджетирования с точки зрения положительных качеств каждой из рассмотренных выше методик.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В. В. Левина

*Тульский государственный университет, г. Тула
vvl2004@mail.ru*

Бюджетная система РФ в настоящий момент характеризуется высоким уровнем централизации бюджетных доходов. В сложившихся условиях большое значение в процессе формирования доходов муниципальных бюджетов приобретают межбюджетные трансферты.

Реализуемая реформа бюджетного процесса акцентирует внимание на повышении эффективности расходования бюджетных средств, в то время как формированию доходной базы бюджетов муниципальных образований не уделяется необходимого внимания. Эта проблема стоит особенно остро на муниципальном уровне, так как большинство местных бюджетов характеризуется недостаточными объемами финансирования необходимых расходов.

Анализ доходов муниципальных бюджетов Тульской области, являющейся типичным дотационным регионом центральной России, показал, что уровень межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов в 2007 году остается в бюджетах муниципальных районов и городских округов стабильно высоким (табл. 1).

Таблица 1

*Структура доходов бюджетов муниципальных образований
Тульской области в 2007 году*

Статьи доходов	Ленинский район		Плавский район		г. Донской	
	Сумма, млн. руб.	Доля, %	Сумма, млн. руб.	Доля, %	Сумма, млн. руб.	Доля, %
Налоговые доходы	97,2	17,43	36,26	20,89	102,19	18,87
Неналоговые доходы	174,9	31,36	12,85	7,40	74,392	13,74
Межбюджетные трансферты, в т. ч.	285,5	51,20	124,49	71,71	365,00	67,39
Дотации	81,8	14,67	53,49	30,81	122,92	22,70
Субвенции	163,8	29,38	54,51	31,40	143,26	26,45
Субсидии	39,9	7,16	16,48	9,67	98,82	18,25
ВСЕГО ДОХОДЫ	557,6	100	173,6	100	541,58	100

Таким образом, в сложившихся условиях значительная часть расходов местных бюджетов финансируется именно за счет межбюджетных трансфертов. Реализация функций местного самоуправления в рассматриваемых бюджетах финансируется за счет трансфертов из регионального бюджета на 25-40%. Это позволяет сделать вывод о том, что муниципальные образования (МО) в большинстве своем не могут решать задачу финансирования социально-экономического развития только с использованием налоговых и неналоговых доходов местного бюджета. Этих средств не хватает даже для финансирования текущих расходов (например, уровень текущих расходов в бюджетах рассматриваемых МО Плавский район и МО г. Донской в 2007 году более 90% от общего объема расходов). Поэтому финансирование капитальных расходов, которые обеспечивают развитие МО, за счет средств местных бюджетов явно недостаточно.

На сегодняшний день в условиях перехода к программно-целевому бюджетированию на всех уровнях бюджетной системы меняется и роль межбюджетных трансфертов в бюджетах, предоставляемых из регионального бюджета. Ранее они являлись инструментом выравнивания бюджетной обеспеченности, однако такой подход провоцировал незаинтересованность местных властей в повышении уровня налоговых и неналоговых доходов бюджета, а значит, не способст-

вовал повышению эффективности бюджетного процесса на муниципальном уровне.

На наш взгляд, межбюджетные трансферты могут рассматриваться как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований. В роли инструмента развития могут быть использованы различные виды межбюджетных трансфертов. Особую роль в этом процессе играют субсидии, так как они предполагают софинансирование расходов из бюджета субъекта РФ и муниципальных образований. Условия софинансирования могут быть сформулированы таким образом, чтобы обеспечить финансирование развития МО в приоритетных для субъекта РФ направлениях.

Очевидно, что одной из основных проблем, которые требуют решения с использованием бюджетных механизмов, является финансирование развития МО. Этот вопрос не выделен в Законе №131-ФЗ отдельно, как вопрос местного значения, однако только обеспечивая развитие МО, можно эффективно использовать средства в сферах, отнесенных к вопросам местного значения.

Бюджетная политика МО тесно связана с региональной бюджетной политикой. Для обеспечения необходимого финансирования приоритетных бюджетных расходов необходимо координировать реализацию бюджетной политики на уровне региона, муниципального района и поселений, расположенных на его территории. При планировании расходов бюджетов МО и организации финансирования необходимо учитывать расходы бюджетов всех уровней в выбранном направлении. Для этого следует выявить расходы, финансируемые за счет национальных проектов, федеральных, региональных, муниципальных и ведомственных целевых программ и на основе оценки потребности в средствах для достижения поставленных целей в приоритетных направлениях определять необходимые дополнительные объемы расходов, которые могут быть осуществлены за счет субсидий или других видов собственных доходов бюджета МО. При нарастании бюджетных расходов необходимо контролировать дефицит бюджета МО.

Межбюджетные трансферты в бюджетах муниципальных образований могут рассматриваться властями субъектов РФ в виде инструмента реализации приоритетных направлений социальной политики на территории муниципальных образований. Межбюджетные трансферты предлагается рассматривать не изолированно, а как часть бюджетно-финансовой политики субъектов РФ. На сегодняшний день, когда воз-

растает актуальность бюджетных расходов в социальной сфере, реализуются национальные проекты, необходимо обеспечивать координацию бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы. В 2006-2007 годах существенно возросли расходы в социальной сфере, финансируемые за счет приоритетных национальных проектов. Социальные расходы финансируются не только на федеральном уровне, значительные объемы средств региональных и местных бюджетов также направляются на обеспечение социальной сферы. Так, например, в бюджете Тульской области в 2007 году – более 40% от общего объема расходов, а в бюджетах Плавского и Ленинского МО – более 80% от общего объема расходов бюджета МО. Таким образом, финансирование социально значимых расходов осуществляется из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, поэтому необходимо координировать бюджетные расходы с целью повышения их эффективности. В качестве элемента системы, который обеспечивает устойчивость и адаптивность связей в бюджетной системе региона, предлагается рассматривать межбюджетные трансферты.

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В МОСКВЕ

В. В. Литвинцев

*Контрольно-счетная палата г. Москвы, г. Москва
litvintsev@ksp.mos.ru*

Организация местного самоуправления в Москве имеет свои особенности, обусловленные столичным статусом, размерами, административно-территориальным устройством, необходимостью сохранения единства городского хозяйства.

Эти особенности касаются и вопросов организации и осуществления бюджетного процесса в ВМО. Бюджетным кодексом Российской Федерации в отношении городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга предусмотрены следующие основные отличия от других субъектов Российской Федерации (в части, касающейся местных бюджетов):

1. Бюджеты ВМО Москвы и Санкт-Петербурга выделены в качестве отдельных элементов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Предусмотрены дополнительные бюджетные полномочия Москвы и Санкт-Петербурга, в том числе:

- самостоятельное установление источников доходов и нормативов отчислений доходов в бюджеты ВМО;

- определение формы, объема, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам ВМО, в том числе порядка образования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;

- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств ВМО, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами Москвы и Санкт-Петербурга;

- определение порядка ведения реестра расходных обязательств ВМО.

Осуществление финансового контроля местных бюджетов в Москве также имеет свои особенности. Контрольно-счетная палата Москвы (далее – Палата) в настоящее время осуществляет контроль бюджетов ВМО на всех трех стадиях бюджетного процесса.

1. На стадии разработки, рассмотрения проекта городского бюджета предварительный контроль заключается в проверке:

- наличия и обоснованности методики определения нормативов минимальной обеспеченности бюджетов ВМО, а также достоверности данных, применявшихся при расчете указанных нормативов;

- соответствия расчетных величин дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности соответствующим показателям, предусмотренным в законопроекте;

- наличия и обоснованности методик расчета для каждого вида субвенций, предоставляемых из бюджета города Москвы бюджетам ВМО для осуществления передаваемых полномочий города Москвы;

- обоснованности предоставления, полноты и достоверности данных, использовавшихся при определении объемов субвенций, предоставляемых из бюджета города Москвы бюджетам ВМО для осуществления передаваемых полномочий города Москвы.

2. На стадии исполнения бюджетов города и ВМО Палата осуществляет оперативный (текущий) контроль, включающий анализ:

- фактических показателей поступления доходов в бюджеты ВМО по сравнению с утвержденными годовыми и квартальными бюджетными назначениями, факторов, повлиявших на полноту и своевременность формирования доходной части бюджетов ВМО;

- фактических показателей исполнения расходов бюджетов ВМО по отношению к утвержденным годовым бюджетным назначениям с выделением направлений расходов, исполнение которых существенно (более чем на 15%) отличается от среднего процента исполнения расходов в данном отчетном периоде, динамики исполнения расходов (за аналогичный период последних 3-5 лет);

- причин и последствий выявленных отклонений.

3. Последующий контроль включает в себя тематические проверки ВМО, в том числе проверки целевого использования финансовых средств, предоставленных в виде субвенций бюджетам ВМО из бюджета города Москвы, а также внешние проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО.

Следует отметить, что проведение Палатой проверок местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы предусмотрено законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

Учитывая, что в настоящее время продолжается процесс развития местного самоуправления в Москве, не сформированы органы муниципального финансового контроля в ВМО. Совет муниципальных образований города Москвы поддержал инициативу Палаты о возможности осуществления внешних проверок бюджетов ВМО силами Палаты на основании обращения представительного органа ВМО. Данная инициатива также поддержана законодательной и исполнительной властью города Москвы.

Предлагаемая схема организации и проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО приведена в таблице 1.

Таблица 1

Схема организации и проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО

Действие	Период
Заключение соглашений об осуществлении внешней проверки между муниципальным Собранием, Муниципалитетом и Палатой	2-3 квартал 2008 г.
Обращение муниципального Собрания в Палату по	До 1 ноября отчетно-

проведению внешней проверки	го года (ежегодно)
Формирование плана работы Палаты, уточнение с финансовым органом сроков предоставления отчетности, согласование с Советом муниципальных образований города Москвы графика проведения внешних проверок	До 31 декабря отчетного года (ежегодно)
Направление годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств (муниципалитетов) в Палату	До 1 февраля года, следующего за отчетным
Внешняя проверка годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО	1 февраля – 1 мая года, следующего за отчетным
Подготовка заключений на годовые отчеты об исполнении бюджетов ВМО	До 1 мая года, следующего за отчетным

Еще одной особенностью ВМО в Москве является наличие в каждом из них лишь одного (муниципалитет) главного распорядителя бюджетных средств, который одновременно выполняет функции финансового органа, организующего исполнение бюджета. Эта особенность позволяет совместить по времени два этапа внешней проверки – проверку отчетности ГАБС и подготовку заключений на годовые отчеты об исполнении бюджетов ВМО.

В 2008 году Палата провела 12 внешних проверок исполнения бюджетов ВМО за 2007 год.

В ходе внешних проверок бюджетная отчетность оценивается по полноте, соответствию требованиям нормативных правовых актов, а также производится оценка достоверности показателей бюджетной отчетности.

Анализ результатов внешних проверок исполнения бюджетов ВМО позволяет на стадии подготовки заключения на годовой отчет об исполнении городского бюджета сделать выводы о:

- соответствии фактических объемов финансовой помощи из бюджета города бюджетам ВМО на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, субвенций для осуществления передаваемых полномочий города Москвы показателям Закона о бюджете;
- причинах и последствиях отклонений;
- соблюдении порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам ВМО, их обоснованности;
- соблюдении законодательства при передаче полномочий;

- объемах неисполненных обязательств бюджета города Москвы перед ВМО и ВМО перед бюджетом города Москвы, причины и последствия неисполнения.

Учитывая значительный объем объектов контроля (125 ВМО), первоочередной задачей Палаты является автоматизация процесса обработки бюджетной отчетности.

С целью информационного обеспечения процесса контроля мэром Москвы подписано распоряжение «Об обеспечении доступа Контрольно-счетной палаты Москвы к информационным ресурсам города Москвы», предусматривающее внесение изменений в законодательство Москвы в части обязательности предоставления в Палату бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств и ВМО в сроки, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Описанная система внешнего финансового контроля позволяет оптимизировать затраты бюджетных средств на содержание контролирующих органов, унифицировать методические подходы к проведению контроля, системно подходить к выработке предложений по совершенствованию бюджетного процесса в ВМО.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. В. Мамаев

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
avm@volgafin.ru*

Бюджетная политика должна быть направлена на обеспечение высокоэффективного использования ее ресурсов и более полного удовлетворения потребностей получателей бюджетных услуг. Об эффективности использования финансовых возможностей в новых условиях межбюджетных отношений лучше всего судить, сравнивая варианты новой реформы с прежней системой, тщательно изучая степень изменения межбюджетных отношений, эффективность исполнения бюджетных функций и предоставления бюджетных услуг, а также эффективность управления этим процессом.

На наш взгляд, в настоящее время существует два основных аргумента, которые оказывают влияние на повышение эффективности бюджетной политики:

- разграничение полномочий по оказанию бюджетных услуг в пользу территориальных образований. Это приближает власть к населению, его нуждам, запросам и требует особой заботы об эффективности бюджетной политики;
- разграничение полномочий по формированию доходов бюджета. Это позволяет более точно определять налоговую (доходную) базу, обеспечивать более высокую собираемость налогов и других доходов в бюджет территорий, дает право самостоятельно определять расходную часть.

Однако не все местные органы умело используют предоставленные им новые возможности для эффективного ведения бюджетной политики. Причиной тому, с нашей точки зрения, являются:

- не до конца продуманные многие стороны условий формирования местных бюджетов;
- нерешенные вопросы по налоговым поступлениям территориям;
- попытки местных органов власти новые бюджетные возможности направлять, прежде всего, на текущие потребности, а не на развитие;
- профессионально слабый административный персонал, не готовый с максимальной эффективностью использовать предоставленные возможности.

При этом делаются неоправданные ссылки, порою даже высказываются сомнения в неправомерной «торопливости» проведения муниципальной реформы. Как показала практика, это не является доводом против децентрализации и нового выстраивания бюджетной политики в условиях разграничения полномочий. Считаем, что органы местной власти должны твердо определиться в своих позициях в связи с особой их ответственностью за финансирование оказываемых услуг в условиях новой реформы и пониманием, что конечная ответственность за это теперь лежит на власти, принявшей соответствующее решение, а также права определять и устанавливать стандарты качества и выделять средства для дополнительного финансирования бюджетных образований.

На этапе завершения реформационных процессов, осуществляемых в стране, в условиях стабилизации и некоторого подъема экономики, бюджетная система должна развиваться в направлении роста числа самодостаточных региональных и местных бюджетов, а это в значительной мере будет зависеть от эффективности проводимой бюджетной политики на всех уровнях финансовой системы.

Что касается критериев оценки эффективности бюджетной политики, то они должны предусматривать:

- социальную эффективность, т. е. эффект от предоставления услуг в расчете на единицу услуг определенного качества;
- экономическую эффективность, т. е. соотношение между объемом услуг и затратами на их предоставление.

Как показала практика, требуется настойчивая реализация новых форм бюджетной политики со смещением акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными затратами на управление результатом, т. е. к бюджетированию, ориентированному на результат. Это еще раз подчеркивает важность внедрения системы определения эффективности всех действий региона и его подразделений.

С нашей точки зрения основными критериями, на которых должна строиться эффективная бюджетная политика могут быть следующие:

- исполнение расходных обязательств;
- ориентация на достижение конечных результатов;
- приоритет бюджетного планирования на стратегические направления;
- конкурсное распределение бюджетных ресурсов;
- открытость информации по осуществлению расходных операций.

К этому следовало бы добавить:

- обеспечение согласованности бюджетного процесса на всех уровнях;
- отказ от необоснованных обязательств и малоэффективных бюджетных расходов.

Таким образом, сущностью проводимых реформ является бюджетирование, ориентированное на результат. Но все это будет возможно только при обеспечении системного подхода к проблемам, связанным с обеспечением эффективности бюджетного процесса.

УПРАВЛЕНИЕ ДОЛГОМ В РАМКАХ ИЗМЕНЕНИЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Мартьянов

Министерство финансов Российской Федерации, г. Москва
zdu@volgafin.ru

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ) в БК РФ были внесены значительные изменения, которые фактически затронули не только сам бюджетный процесс, но и другие бюджетные правоотношения, в том числе такие сложные и комплексные правоотношения, которые возникают при осуществлении РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями государственных или соответственно муниципальных заимствований.

Безусловно, в соответствии с частью первой статьи 1 БК РФ отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления государственных и муниципальных заимствований, являются бюджетными правоотношениями, но, к сожалению, до настоящего времени в БК РФ так и не появилось четкого и однозначного определения понятия «субъект бюджетных правоотношений», как, впрочем, и нет определения понятия «субъект бюджетного планирования». По нашему мнению, в процессе осуществления государственных и муниципальных заимствований основными субъектами бюджетных правоотношений, между которыми данные правоотношения и будут возникать, являются: законодательные органы власти, высшие исполнительные органы власти, финансовые органы, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета

В то же самое время пунктом 4 статьи 75 Конституции РФ, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ и которой не должны противоречить законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, установлено, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

При этом пунктом 1 статьи 2 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что именно гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Таким образом, в соответствии со статьями 816 и 817 ГК РФ, когда государственные (муниципальные) заимствования осуществляются, в том числе, путем выпуска и размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг, между заимодавцем (физическое или юридическое лицо) и заемщиком (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) заключается гражданский правовой договор. При этом статья 124 ГК РФ прямо оговаривает, что к данным заемщикам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов правоотношений. В связи с этим БК РФ является одним из законов, которым установлены особенности правового положения вышеуказанных публичных правовых образований.

Изменения, внесенные законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ и затрагивающие правовое регулирование государственного (муниципального) долга, начинаются со статьи 6 БК РФ, в которой было дано новое определение таких понятий, как внешний долг и внутренний долг, в новой редакции статьи 6:

внешний долг – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед РФ, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте РФ, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед РФ, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Таким образом, с 1 января 2008 года из состава внешнего долга субъектов РФ и муниципальных образований был выведен долг в ино-

странной валюте, возникающий в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований),

Предыдущая редакция четко соответствовала общепризнанной мировой практике и рекомендациям Международного валютного фонда, в соответствии с которыми существует два основных принципа классификации государственного долга: первый – по валюте обязательства, когда внутренним признается долг, подлежащий оплате в национальной валюте, а внешний – в иностранной; и второй – по кредитору, когда внутренним признается долг, кредитором по которому является резидент соответствующего государства, а внешним – когда кредитором является нерезидент. Второй принцип классификации долга применяется преимущественно центральными банками, в частности, при составлении платежного баланса.

Еще одним значительным изменением стало исчезновение из бюджетного законодательства классификации государственного долга, что также расходится с общепризнанной мировой практикой. Безусловно, предыдущая классификация видов внешнего и внутреннего долга, которая была в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации», была далека от идеала, поскольку представляла собой два отдельных не связанных между собой перечня, в то же время полный отказ от классификации долга, по нашему мнению, не совсем оправдан.

Представляется, что возможная классификация долга могла бы выглядеть следующим образом:

- вид долга – внешний долг (01) или внутренний (02);
- заемщик – РФ (01), субъект РФ (02), муниципальное образование (03);
- вид долгового обязательства в соответствии с пунктом 2 статьи 98, пунктом 2 статьи 99 или пунктом 2 статьи 100 БК РФ, как то: ценные бумаги (001), бюджетные кредиты, полученные от других уровней бюджетной системы РФ (002), и т. д.;
- подвид долгового обязательства – например, облигации федеральных займов, или государственные сберегательные облигации, при этом финансовые органы должны иметь право устанавливать состав подвидов долговых обязательств самостоятельно;
- вид долгового обязательства по срокам в соответствии с пунктом 3 статьи 98, пунктом 6 статьи 99 и пунктом 4 статьи 100 БК РФ – краткосрочное (01), среднесрочное (02) или долгосрочное (03).

Значимым изменением стала новая редакция статьи 94, затрагивающая нормативное правовое регулирование государственных заимствований РФ, в частности, пунктом 3 статьи 94 БК РФ предусмотрено, что утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период общий объем источников финансирования дефицита федерального бюджета, не связанных с использованием средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, не может превышать 1 процент прогнозируемого валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Это отличается от предыдущей редакции абзаца второго пункта 1 статьи 92, пункта 1 статьи 104, пункта 1 статьи 110, абзаца второй части первой статьи 111, в соответствии с которыми государственные внутренние заимствования РФ в условиях отсутствия дефицита бюджета, не могли превышать расходы на погашение государственных долговых обязательств. Это позволило превратить государственный долг в инструмент макроэкономической политики и серьезно увеличить в 2008-2010 годах объемы государственных внутренних заимствований РФ в условиях профицита федерального бюджета, что является одним из действенных инструментов стерилизации избыточной денежной массы в обращении и снижения инфляции.

Вторым значительным изменением в статье 94 стало указание в ней, что источником финансирования дефицита бюджета является именно разница (или, иначе говоря, сальдо) между привлечением из соответствующего источника и его погашением, при этом детализация источников финансирования дефицита бюджета стала более подробной.

В то же самое время новая редакция пункта 1 статьи 110 БК РФ серьезно понизила прозрачность операций с источниками финансирования дефицита федерального бюджета, поскольку размеры привлечения и погашения по сути уже не утверждаются законом о федеральном бюджете. По нашему мнению, было бы более правильно отражать в Программе государственных внутренних заимствований РФ не только разницу, но и отдельными строками привлечение из соответствующих источников и их погашение.

Еще одним неоднозначным изменением стала, по нашему мнению, новая редакция статьи 97 БК РФ, в соответствии с которой к государственному долгу РФ с 1 января 2008 г. относятся долговые обязатель-

ства, возникшие в результате принятия законодательных актов РФ об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие БК РФ. Данная формулировка может иметь слишком широкое толкование, что в свою очередь может привести к неконтролируемому и взрывоопасному росту объема государственного долга РФ.

Также не совсем оправданным, по нашему мнению, является исключение с 1 января 2008 года из статьи 97 пункта 3, который предусматривал, что федеральные органы государственной власти используют все полномочия по формированию доходов федерального бюджета для погашения долговых обязательств РФ и обслуживания государственного долга РФ, поскольку данная норма предоставляла определенные правовые гарантии для кредиторов.

Значительным положительным изменением явилось появление в статьях 98.1, 99.1, 100.1 правовых норм, сходных с нормами, установленными главой 12 ГК РФ и регламентирующими сроки исковой давности и порядок списания долговых обязательств с государственного (муниципального) долга.

В то же время в БК РФ отсутствует правовая норма, соответствующая статье 413 ГК РФ, которая предусматривает прекращение обязательства в случае совпадения должника и кредитора в одном лице.

В настоящее время значение долговой политики возрастает, что должно найти свое отражение в действующем бюджетном законодательстве.

РЕНТА КАК ИСТОЧНИК НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. В. Мельникова

*Волгоградская академия государственной службы, г. Волгоград
julmeln@gmail.com*

Природные ресурсы России, оцениваемые, по крайней мере, в 30 трлн. долларов, представляют собой главное богатство нашей страны. В 2003 г. в Послании Президента РФ Федеральному собранию рациональное и справедливое налогообложение природных ресурсов назва-

но стратегическим приоритетом. Государство дает частным компаниям право пользоваться природными ресурсами, тогда как сами месторождения остаются в государственной собственности. Однако законодательная база страны может не обеспечить надежную защиту общественных интересов, и тогда значительная доля общественных доходов присваивается частным инвестором. В последнее время популярность приобрели теория природной ренты и законопроекты, основанные на ее применении.

Частная собственность формируется за счет результатов деятельности человека, а общественная – из ресурсов, возникших без участия человека (природных), и доли от созданного в процессе труда продукта, передаваемой на общественное потребление в виде налогов и иных обязательных платежей в бюджетную систему государства. Эксплуатация природных ресурсов приносит сверхприбыль – доход, получаемый не за счет деятельности предприятий, а за счет уникальных свойств самих месторождений полезных ископаемых. Этот доход называется природная рента. Практически природная рента определяется как разница между стоимостью добытой продукции и расходами на ее добычу (включая нормальную отраслевую прибыль).

Нынешняя российская налоговая система не предусматривает выделения природной ренты в качестве объекта налогообложения ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Квазирентным налогом на экспортируемую часть природных ресурсов можно считать экспортную пошлину на сырьевые товары. Другие рентные платежи – за недра и загрязнение окружающей среды – отменены. Действующая в России система платного недропользования регулируется Законом РФ «О недрах» от 3 марта 1995 г. (действующая редакция от 15 декабря 2007 г.), а также положениями глав 25 и 26 Налогового кодекса РФ, определяющими порядок обложения налогом на прибыль и налогом на добычу полезных ископаемых. В 2002 г. отменены отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, регулярные платежи за добычу полезных ископаемых и акциз на нефть.

В 2003-2004 гг. депутатами Государственной думы были разработаны проекты двух федеральных законов. Один из них – «О правах граждан на доходы от использования природных ресурсов Российской Федерации». Авторами законопроекта отмечалось, что в настоящее время государство определяет для лиц, эксплуатирующих природные ресурсы, только небольшие фиксированные платежи, оставляя им все

сверхдоходы. И если государство действительно призвано быть рачительным собственником, то оно должно работать с добывающими компаниями исключительно на условиях концессии, оставляя им только компенсацию их обоснованных затрат с разумной нормой заработанной прибыли и изымая все остальное.

Основная часть изъятой ренты должна, согласно этому законопроекту, направляться в создаваемый для этих целей государственный внебюджетный фонд, через который она распределяется среди граждан. Решение первой задачи, то есть изъятие ренты, должно осуществляться посредством качественной перестройки налоговой системы. Для реализации этой задачи в Государственную думу был внесен законопроект «О рентных платежах за пользование отдельными видами природных ресурсов», который предусматривает рентный платеж в размере 70% от объема платежной базы рентных платежей, следовательно, можно исчислить часть прибыли, обеспечивающей предприятию рентабельность. Она составляет оставшиеся 30% (что позволяет нормально и динамично развивать производство).

Следует отметить, что 60% государственной части добытой продукции (ее стоимостного эквивалента) поступает в федеральную собственность, 40% государственной части добытой продукции (ее стоимостного эквивалента) поступает в собственность субъектов Российской Федерации). Таким образом, можно говорить о попутном экономическом эффекте для бюджетов регионов, но только тех, на территории которых ведется разработка природных объектов.

Также стоит отметить, что законодатель, в названии проекта закона под выражением «... за пользование отдельными видами природных ресурсов» подразумевает наиболее прибыльные природные ресурсы. Это, прежде всего, нефть сырая обессоленная, природный газ, руды черных и цветных металлов, а также драгоценные металлы. В стороне от заявленных в законопроекте задач стоят субъекты Российской Федерации, на территории которых нет или не ведется разработки минеральных ресурсов, следовательно, бюджет этих регионов проигрывает по сравнению с бюджетами «сырьевых» субъектов.

Следует, на наш взгляд, выделять водную, лесную ренту и ренту с минеральных ресурсов, сверхдоходы от продажи которых не столь значительны, как в нефтегазовой отрасли, но польза ощутима (например, песок, щебень, гравий, используемый в жилом строительстве и строительстве дорог).

Если же говорить об экономических последствиях для предприятий-разработчиков от введения ренты, то рационально выделять из цены добытых природных ресурсов сумму, необходимую и достаточную (т. е. минимально допустимую) для покрытия издержек добывающих компаний и обеспечивающую рентабельность этих компаний на привлекательном для них уровне. Тогда вся разница между ценой природных ресурсов на рынке и экономически обоснованной стоимостью их добычи, т. е., чистая природная рента полностью направляется в бюджет.

На первый взгляд, данный подход безупречен, но именно из-за того, что большинство российских экономистов не одобряют введение рентного ресурсного налогообложения, законопроект до сих пор не одобрен. Называется ряд следующих аргументов против рентного налогообложения.

1. Неоднозначные оценки дополнительных доходов бюджета. Из общей суммы рентных доходов стоит вычесть плату за транспортировку, расходы на добычу самого ресурса и ремонт соответствующего оборудования, зарплату работников добывающих отраслей и так далее.

2. Кризис нефтяной отрасли. За счет ресурсных отраслей формируется четверть ВВП страны, поэтому необдуманное увеличение налоговой нагрузки может привести к негативным последствиям. Увеличение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль в ущерб инвестициям не только не окажет существенного влияния на доходную часть консолидированного бюджета России, но и осложнит работу нефтяной и смежных отраслей российской промышленности.

3. Повышение внутренних цен на нефть и газ.

Таким образом, налицо противоречие между сторонниками и противниками рентного налогообложения.

Однако предложение направить средства из добывающей в обрабатывающую промышленность, стимулировать техническое переоснащение современных отраслей и, самое главное, направлять часть прибылей на реализацию социальных и экологических проектов не может не привлечь внимания. Необходимо продолжение поисков компромисса между интересами крупнейших компаний и экономики в целом.

ФОРМИРОВАНИЕ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

М. М. Минченко

ИНП РАН, г. Москва

В Европейской хартии местного самоуправления зафиксированы общие принципы экономической и финансово-налоговой политики демократического государства по отношению к местным органам власти. Среди них – право органов местного самоуправления, «в рамках национальной экономической политики», на обладание достаточными финансовыми средствами для осуществления своих функций, а также необходимость формирования части их финансовых средств за счет местных налогов и сборов. Нынешнее положение российских муниципальных образований не отвечает этим требованиям. Органы местного самоуправления находятся в жесткой зависимости от вышестоящих структур и не располагают необходимыми собственными финансовыми ресурсами.

При проведении налогово-бюджетной реформы 2003-2005 гг. федеральные установки на сокращение доли расходов консолидированного бюджета в ВВП и территориальных бюджетов в налоговых доходах отодвинули далеко на второй план задачу формирования самостоятельной ресурсной базы муниципальных финансов.

Централизации налоговых доходов на федеральном уровне способствовали: перенос на федеральный уровень наиболее собираемых, но «неравномерно размещенных» источников доходов территориальных бюджетов, отмена прямых поступлений по налогу на прибыль, сокращение числа региональных и местных налогов и др. В результате за период 1998-2006 гг. доля суммы территориальных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета РФ снизилась с 54,6% до 25,4%. В 2006 г. доля региональных налогов в структуре совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 6,8%, а местных – 1,3%.

До 2005 г. основная доля доходов бюджетов муниципальных образований приходилась на совокупность их налоговых и неналоговых доходов. Более половины совокупных доходов местных бюджетов (52,5% – в 2004 г.) составляли налоговые доходы. Однако с 2005 г. – ввиду вступления в действие поправок, приводящих налогово-

бюджетное законодательство в соответствие с новым законодательством о местном самоуправлении и межуровневом разграничении полномочий органов власти – произошли существенные изменения в этой структуре: резко выросла доля безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящих уровней.

В 2001-2004 гг. основную часть (72-80%) налоговых поступлений в местные бюджеты обеспечивали: налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций (федеральный) и налог на имущество предприятий (региональный). Начиная с 2005 г. в связи с сокращением передачи с уровня субъекта РФ части налога на имущество организаций на местный уровень совокупная доля перечисленных налогов в налоговых доходах местных бюджетов несколько сократилась (в сравнении с 2002-2004 гг.), составив в 2006 г. 73,6%. Вместе с тем существенно возросла доля налога на доходы физических лиц – до 61,3% налоговых доходов. Это демонстрирует, что на протяжении последних лет происходило усиление зависимости доходной части бюджетов муниципальных образований от узкого круга доходных источников.

Единственная категория налоговых доходов местных бюджетов, в отношении которой органы местного самоуправления обладают всей полнотой полномочий по их установлению и взиманию, – это местные налоги и сборы. В бюджетах муниципальных образований России удельный вес поступлений от них в совокупных бюджетных доходах крайне низок: по сумме бюджетов муниципальных образований в 2006 г. он составил 3,1%, но во многих муниципалитетах этот показатель не превышает и 1%.

Основная доля в структуре местных налогов приходится на земельный налог. Однако его вклад в совокупный объем доходов местных бюджетов в настоящее время невысок – в 2006 г. в среднем по России он составил 2,7%. При этом можно отметить высокую межрайонную вариацию значимости этого налога в местных бюджетах (коэффициент вариации по субъектам РФ в 2006 г. составил 70,8%), что говорит о большой зависимости уровня собираемости по данному виду налога от индивидуальных условий конкретной территории (количества и качества земель, ведения земельного кадастра, уровня оценки земель и т. п.).

Помимо местных налогов и сборов, за бюджетами муниципальных образований на федеральном уровне закреплены на относительно постоянной основе отчисления от поступлений по налогу на доходы фи-

зических лиц, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единому сельскохозяйственному налогу и государственная пошлина. Объемы поступлений в местный бюджет перечисленных налоговых доходов, хотя и находятся вне сферы непосредственного влияния администрации муниципального образования, по своей сути призваны обеспечить единые по стране базовые условия налоговых доходов местных бюджетов. Без учета поступлений по налогу на доходы физических лиц объем поступлений по перечисленным налогам в суммарных доходах местных бюджетов РФ в 2006 г. составил 3,6%.

Остальные налоговые доходы местных бюджетов зависят от решений органов власти соответствующего субъекта РФ. Без учета поступлений по налогу на доходы физических лиц объем поступлений по федеральным и региональным налогам, в отношении которых законом соответствующего субъекта РФ могут быть установлены долговременные единые нормативы отчислений в местные бюджеты (налог на прибыль; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения; акцизы; налог на имущество организаций; транспортный налог; налог на игорный бизнес), в суммарных доходах местных бюджетов РФ в 2006 г. составил 4,6%.

Налог на доходы физических лиц для муниципальных образований фактически выполняет «тройную функцию» (федеральная «база», региональная «надстройка» и региональное регулирование налоговых доходов местных бюджетов), в связи с чем является особенно значимым для их бюджетов. И то, что его доля в совокупных налоговых доходах с каждым годом существенно возрастает, также демонстрирует усиление зависимости муниципалитетов от федеральных и региональных органов власти.

С 2000 г. в совокупных доходах бюджетов муниципальных образований – на фоне падения доли налоговых доходов – быстро растет доля безвозмездных поступлений (в основном – в форме дотаций, субвенций и субсидий из бюджетов вышестоящих уровней). За 1999-2006 гг. она выросла более чем вдвое – с 26,7% в 1999 г. до 58% в 2006 г. (доля налоговых доходов за этот же период снизилась с 69,7 до 30,7%).

Таким образом, органы местного самоуправления лишены возможности самостоятельно управлять формированием основного объема поступающих в их бюджеты доходов и находятся в жесткой зависимости от бюджетно-налоговой политики федерального центра и

«своих» субъектов РФ. В монопрофильных городах к этому добавляется проблема жесткой зависимости уровня бюджетной обеспеченности от финансового благополучия предприятий основной отрасли.

Не имея возможности сбалансировать свои бюджеты, территории вынуждены проводить политику выборочного исполнения возложенных на них обязательств, искать дополнительные источники бюджетных средств даже ценой ухудшения финансового положения предприятий и организаций социально значимых сфер, накапливать безнадежную задолженность. Чрезмерно высокая доля безвозмездных поступлений в структуре доходов местных бюджетов по сути превращает их в «транзитные счета».

РЕГИОНАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В ТЕМПАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

М. В. Морошкина

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
maribel74@mail.ru*

Одним из результатов рыночных реформ в российской экономике становится рост региональных различий по уровню социально-экономического развития практически по всем показателям. Исследования показали, что среди факторов, повлиявших на процессы регионального развития и способствовавших увеличению межрегиональных различий, выделяются следующие: общий уровень развития экономики региона до начала реформ, отраслевая структура экономики региона, географическое положение, социально-экономическая политика региональных властей, природно-ресурсный потенциал.

Выявление региональных различий в период преобразований обычно проводится в текущих ценах, а автор исследовала дополнительно изменение межрегиональной дифференциации в сопоставимых ценах. Было выявлено, что динамика межрегиональных различий в текущих и сопоставимых ценах отличается, причем по российским регионам различия существенны, а по регионам СЗФО, являющимся более однородной группой, менее значительны.

Региональные различия исследовались по нескольким показате-

лям, в первую очередь по показателю «среднедушевые доходы населения» с помощью размаха вариации, коэффициента осцилляции и соотношения между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели. Показателем, позволяющим сопоставить региональное развитие, является также показатель уровня жизни населения. Его динамика в процессе экономических преобразований в значительной степени отражает темпы развития регионов (табл. 1).

Таблица 1

*Изменение уровня доходов на душу населения
в период рыночных реформ (месяц, тысяч руб.)*

Годы	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2003	2004	2005
Республика Карелия	266	673	921	1039	1654	2168	4937	5810	6783
Республика Коми	268	666	986	1373	2058	2788	7477	9301	10977
Архангельская область	200	505	671	805	1269	1870	4834	6119	7769
Вологодская область	183	499	699	814	1265	1826	4412	5246	6295
Мурманская область	298	740	1062	1509	2393	3334	7135	8367	10219
г. Санкт-Петербург	223	672	923	1179	1804	2590	6851	9176	12232
Ленинградская область	157	371	544	653	1014	1357	3052	4455	5639
Новгородская область	170	434	702	939	1337	1689	3715	4363	5506
Псковская область	144	340	476	569	888	1293	3555	4294	4898
Калининградская область	168	379	512	709	1063	1655	3807	4693	6291

В период трансформации экономической системы заметно усилилась дифференциация регионов по этому показателю. Высокие доходы на душу населения наблюдаются в сырьевых регионах, прежде всего в нефтегазодобывающих. В число регионов с наиболее низким уровнем доходов входят регионы со слабой экономической и производственной базой, не имеющие заметных запасов природных ресурсов, аграрные территории.

Региональные различия по данному показателю исследовались с помощью соотношения между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели, коэффициент дифференциации.

Межрегиональная дифференциация по показателю «среднедушевые доходы» в сопоставимых и текущих ценах между территориями СЗФО показывает неоднозначную картину.

График, приведенный на рисунке 1, показывает изменение соотношения между территориями СЗФО, имеющими минимальное и максимальное значение показателя среднедушевых доходов населения в течение исследуемого периода. В течение 1990-х годов дифференциация доходов в текущих ценах стабильно растет, затем несколько убывает и снова растет. Разница между сопоставимыми и текущими ценами проявляется в середине 90-х годов и увеличивается в последние годы. Дифференциация в сопоставимых ценах стабильно уменьшается. Аналогичная ситуация прослеживается и при анализе российских регионов.

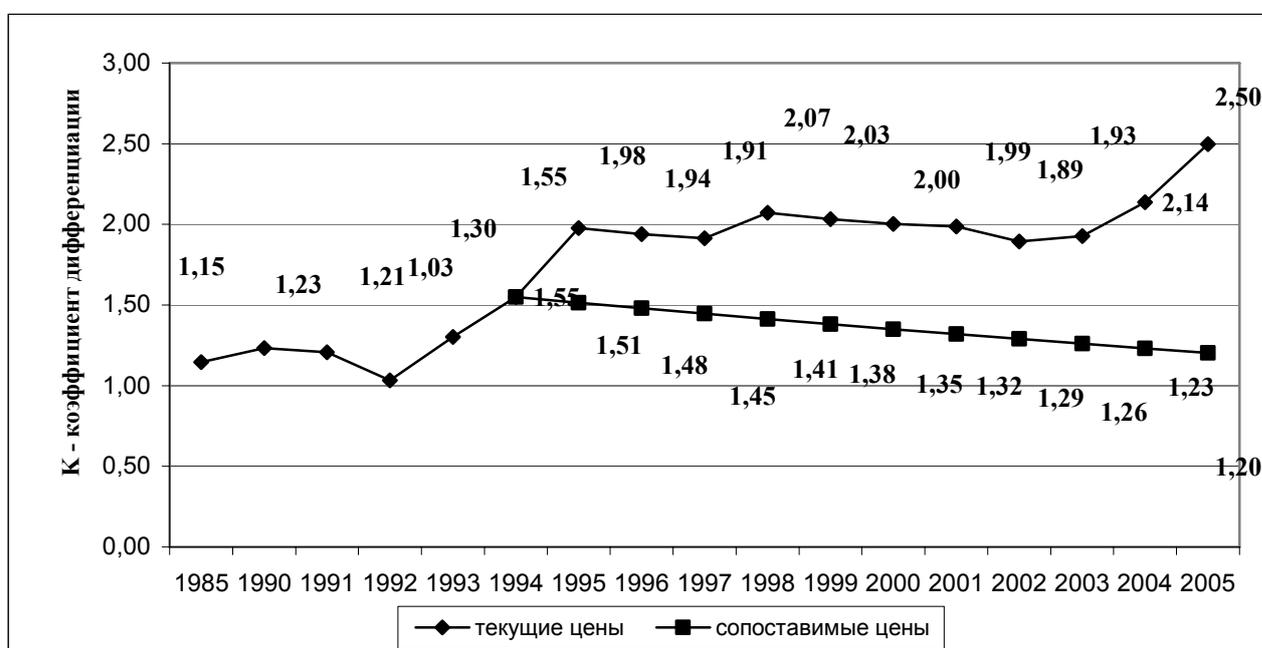


Рис. 1. Коэффициент дифференциации по показателю среднедушевые доходы в сопоставимых и текущих ценах между территориями СЗФО, имеющими минимальный и максимальный показатели

В результате можно сделать вывод, что основной фактор, повлиявший на увеличение дифференциации уровня развития регионов, связан со структурой экономики регионов. В плановой экономике соотношение цен на разные виды продукции и услуг не отражало действительного уровня цен. Искусственное занижение цен на продукцию высокоэффективных производств и, наоборот, завышение на продукцию неэффективных приводило к выравниванию доходов предприятий, а соответственно и доходов населения и региональных бюджетов. Это

позволяло, с одной стороны, решать социальные проблемы, а с другой стороны, представлять реальную картину намного лучше, чем она есть, и не заниматься решением существующих проблем.

Начало рыночных реформ привело к постепенному приближению цен к существующим в мировой экономике, они начали увеличиваться быстрее в развитых регионах. Фактически высокая доля аграрного сектора, слабое развитие промышленности привели к более медленному росту цен. В итоге при исчезновении перекосов цен, оставшихся от плановой экономики, стали проявляться различия в уровне социально-экономического развития регионов, которые фактически уже были до начала реформ. В 90-х годах они только стали более явными.

Подводя итог, можно отметить, что бывшее в конце 80-х годов относительное равенство регионов РФ по экономическим и социальным параметрам сменилось на все более увеличивающийся разрыв. Одной из основных тенденций экономического развития территорий 1990-х и начала 2000-х годов стал рост региональных различий, который был выявлен по некоторым представленным показателям.

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОМ ПЕНСИОННОГО ФОНДА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Т. В. Муравлёва

*Саратовский государственный социально-экономический
университет, г. Саратов*

TanyaM.07@mail.ru, Muravleva@ssea.runnet.ru

Пенсионный Фонд России – одна из немногих вертикально интегрированных структур в современной российской власти. Пенсионный фонд России включает: 7 управлений Пенсионного фонда по федеральным округам Российской Федерации, 86 отделений Пенсионного фонда, в том числе ОПФР по г. Байконур. Общее количество территориальных органов ПФР – 2198. Они доходят до уровня районов во всех субъектах Российской Федерации, сохраняя отношения субординации. Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчётны вышестоя-

щим. Это дает возможность осуществлять единую стратегию управления пенсионной системой на всем социальном пространстве России. Территориальные отделения в своей деятельности тесно взаимодействуют с органами власти, профсоюзными и общественными организациями, стремясь привлечь к работе все заинтересованные стороны и ведомства, а также расширить круг аудитории, до которой требуется донести нужную информацию. В арсенале работы – консультационные пункты, клиентские службы, единые юридические службы, общественные пункты сбора вопросов населения, «горячие линии».

Среди регионов Приволжского федерального округа по выполнению плановых показателей доходной части бюджета Саратовская область занимает 11-е место. Наша область занимает территорию 100,2 тыс. кв. км, число районов – 38, число городов – 18, из них крупные: г. Саратов, г. Балаково, г. Энгельс, г. Балашов, г. Вольск, г. Ртищево. Население области составляет 2626,7 тыс. человек, из них экономически активного населения 1300,2 тыс. человек, в том числе работающих 781,0 тыс. человек. Доходы, поступившие за 2006 г. в отделение ПФР по Саратовской области, обеспечили выплату страховой части трудовой пенсии на 59,6% при плановой обеспеченности 61,4%. На снижение обеспеченности по отношению к плановой величине повлияло невыполнение плана по поступлению страховых взносов.

Анализ обеспеченности расходов на выплату страховой части трудовой пенсии показал, что дотационными по-прежнему остаются большинство районов Саратовской области. По 32 районам обеспеченность расходов на выплату страховой части трудовой пенсии менее 50%, и только три района области (Фрунзенский, Волжский и Октябрьский) обеспечивали собственными средствами выплату страховой части трудовой пенсии и имели превышение доходов над расходами. Из-за низкого выполнения плановых заданий получено дополнительно дотаций в сумме 139,6 млн. руб.

Плановые показатели по страховым взносам на страховую и накопительную части пенсии выполнены на 97,75. Основным фактором, повлиявшим на невыполнение плановых показателей по страховой и накопительной частям трудовой пенсии, явилось снижение численности работающих и несоответствие фактического роста заработной платы плановой величине, что повлекло за собой отклонение в размере фонда оплаты труда и отрицательно сказалось на размере единого социального налога.

Другой немаловажной причиной является наличие задолженности предприятий по взносам в Пенсионный фонд.

Отделением ПФР ежемесячно проводится анализ по крупным предприятиям, имеющим задолженность по страховым взносам на страховую и накопительную части трудовой пенсии. Основная доля задолженности приходится на следующие отрасли (табл. 1):

Таблица 1

Структура задолженности предприятий по платежам в ОПФР по Саратовской области в разрезе отраслей

Отрасль хозяйствования	Сумма задолженности млн. руб.	В % к общей сумме задолженности, %
Предприятия промышленности и электроэнергетики	151,6	38,8
Предприятия транспорта и отрасли дорожного хозяйства	30,1	7,8
Предприятия строительной отрасли	65,3	16,8
Предприятия ЖКХ	81,9	20,9
Предприятия сельского хозяйства	61,2	15,7
Общая сумма задолженности	390,1	

Бесспорный порядок взыскания недоимки, пеней и штрафов по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование не может применяться по отношению к бюджетным организациям вне зависимости от того, каков размер взыскиваемой суммы.

С целью погашения образовавшейся задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и исчисленным пени УПФР следует до обращения в суд принять меры по соблюдению досудебного порядка урегулирования спора путем предъявления требования об уплате задолженности по страховым взносам. Кроме того, по инициативе отделения ПФР по Саратовской области предприятия г. Саратова, имеющие задолженность по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, рассматриваются на комиссии по исполнению доходной части бюджета при мэре г. Саратова, на которой

отдельно рассматривается вопрос погашения задолженности в Пенсионный фонд. Также ежемесячно направляются списки страхователей, имеющих задолженность по страховым взносам, в Министерство промышленности и энергетики, Министерство транспорта и дорожного хозяйства, Министерство сельского хозяйства, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства области. Проводятся совместные совещания с представителями министерств по вопросу погашения задолженности по страховым взносам.

Однако, несмотря на все трудности с формированием доходной части бюджета ПФ РФ по Саратовской области, план выплаты пенсий по всем видам пенсионного обеспечения выполняется и Пенсионный фонд не имеет задолженности перед застрахованными лицами. При этом фактический объём расходов превышает уровень собираемых доходов ОПРФ по Саратовской области. Но нужно учесть то, что часть расходов по выплате пенсий и пособий по всем видам пенсионного страхования финансируется за счет средств федерального бюджета и то, что ОПРФ получает доход от инвестирования временно свободных денежных средств.

При осуществлении своей текущей деятельности региональные отделения Пенсионного фонда сталкиваются с рядом существенных проблем и стараются решать их, но если смотреть на проблему формирования и использования бюджета Пенсионного фонда шире, то в конечном итоге мы сталкиваемся с проблемой реформирования пенсионной системы.

РОЛЬ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ.

Е. А. Мюллер

*Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск
muller@onego.ru*

Концепцией социально-экономического развития Республики Карелия (РК) на период до 2012 года туризм отнесен к числу приоритетных отраслей хозяйственного комплекса республики. Ввиду своего высокоагрегированного характера отрасль выступает «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.

Начиная с 1998-1999 гг., Правительством Республики Карелия активизирована государственная политика в области туризма. К наиболее значимым результатам следует отнести формирование на основе поэтапной разработки и реализации программ развития туризма системы государственного регулирования и планирования развития туристской индустрии.

Практическая деятельность по реализации целевых программ позволила за последние 8 лет в 5 раз увеличить инвестиции в инфраструктуру туризма (до 500 млн. рублей в 2007 году), в 4 раза – объем туристско-экскурсионных и гостиничных услуг (до 465 млн. рублей в 2006 году), в 1,36 раза – количество посетителей РК (до 1,75 млн. человек в год), в 3 раза – совокупный доход от различных видов въездного туризма (до 3,6 млрд. рублей в 2007 году).

Роль бюджета Республики Карелия в развитии туризма сводится к следующим составляющим:

- Финансирование республиканских целевых программ развития туризма в РК (табл. 1, 2);
- Предоставление льготных бюджетных кредитов бизнесу на развитие туризма (до 2008 года);
- Иные формы участия.

Таблица 1

*Финансирование мероприятий республиканских целевых программ
«Развитие туризма в Республике Карелия на 2000-2002 годы»,
«Развитие туризма в Республике Карелия на 2003-2006 годы»
из бюджета РК*

Годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Фактическое финансирование, тыс. руб.	484	444	1208	1555	909	1904	3093

Таблица 2

*Финансирование мероприятий республиканской целевой программы
«Развитие туризма в Республике Карелия до 2010 года»
из бюджета РК*

Годы	2007	2008	2009	2010
Фактическое финансирование, тыс. руб.	10800	3010	3220	3430

Несколько важных аспектов государственной поддержки развития туризма:

1. Главный – недостаток финансирования. Объективно: средства в сумме 3 млн. руб. в год, выделяемые на развитие туризма в республике, – недостаточны. Отсюда невозможность проведения различных массовых мероприятий, направленных на развитие туристской сферы в Карелии.

Если взять долю государственных расходов на программу развития туризма (3,010,000 руб.) в расходах бюджета РК (17, 652 млрд. руб.) на 2008 год, то в процентном выражении получится величина, равная 0,017. С другой же стороны, если взять предварительную долю туризма в региональном продукте (ВРП), то она существенно выше и составляет 6,1%. Отсюда явная диспропорция между расходами республиканского бюджета на развитие туризма и долей туризма в ВРП.

2. С другой стороны, с принятием «Программы развития туризма до 2010 года» государственные бюджетные расходы на развитие туризма стали более прозрачными, понятными (в смысле легко увидеть, на что конкретно направляются бюджетные средства), находятся в свободном доступе во всемирной сети.

3. Важным достижением минувшего года следует считать разработку Генеральной схемы размещения объектов и инфраструктуры туризма в Республике Карелия, завершившуюся в декабре 2007 года. Из бюджета РК на это мероприятие было выделено 8 млн. руб. Данный стратегический документ призван стать на ближайшие годы своеобразным проводником по Карелии туристской для отечественного и зарубежного инвестора. Разработчики Генеральной схемы провели и экономические расчеты: до 2025 года запланировано увеличение доли Карелии в структуре туристского рынка России с 1,2 до 7,5%, увеличение потока туристов в республику – в 2,2 раза (до 3,5 млн. человек),

а также создание большого числа новых рабочих мест и рост поступлений в бюджеты всех уровней. Стоимость реализации всех проектов ориентировочно оценивается в 7 млрд. рублей. Основная часть этой суммы – внебюджетные инвестиционные вложения.

4. Слабо развито льготное бюджетное кредитование. Очень трудно получить льготный бюджетный кредит, для которого необходимо много различных документов, справок, гарантий. В свою очередь, турбизнес имеет очень большой процент получения доходов вне рамок налогообложения. Таким образом, турфирмам сложно показать прозрачность своего бизнеса, доказано обоснованность получения льготного бюджетного кредита. В этой связи стоит заметить, за все время предоставления льготного бюджетного кредита было выдано всего два:

- Строительство лечебно-оздоровительного центра «Марциальные Воды» (Отель «Дворцы»). Общий объем капитальных вложений составил свыше 60 млн. руб., в том числе льготный бюджетный кредит – 27,8 млн. руб;

- Реконструкция туристско-спортивного комплекса «Алёкка» на Сямозере в 2005 году. Стоимость проекта составила 12 млн. руб., из республиканского бюджета был выделен льготный кредит на сумму 2,5 млн. рублей.

С 1 января 2008 года в связи с поправками в Бюджетный кодекс РФ льготный бюджетный кредит не выдается. На региональном уровне взамен льготного кредита появилась такая форма государственной поддержки, как субсидия на уплату процента по банковскому коммерческому кредиту в размере 2/3 ставки рефинансирования. В 2008 году данной субсидией в туризме уже воспользовались два предпринимателя для реализации своих инвестиционных проектов на территории Калевалы и Костомукши.

5. К иным формам государственной поддержки развития туристического бизнеса на территории Республики Карелия можно отнести:

- предоставление на конкурсной основе государственных гарантий Республики Карелия по инвестиционным проектам за счет средств бюджета;

- предоставление инвесторам в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации и Республики Карелия налоговых льгот по региональным налогам, а также по федеральным налогам в части, зачисляемой в бюджет Республики Карелия.

К сожалению, на данный момент эти формы в Республике Карелия не развиты применительно к туристской сфере. Это объясняется требованием прозрачности ведения бизнеса со стороны власти. В связи с большой емкостью теневого сектора в туризме РК нет большой заинтересованности со стороны турфирм в данных формах государственной поддержки.

Таким образом, подводя итог, можно отметить, что самые важные проблемы финансирования из бюджета РК заключаются в недостаточности средств для реализации крупномасштабных проектов в туристской сфере Карелии. С другой стороны, большая емкость «теневого» сектора туристского бизнеса снижает возможные налоговые доходы в республиканский бюджет. Отчасти получается замкнутый круг: государству на региональном уровне не хватает средств для реализации крупных проектов по развитию туризма в том числе и потому, что значительная часть доходов в турбизнесе укрывается от налогов, снижая доходную часть республиканского бюджета.

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО УЧЕТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Т. Ю. Набойщикова

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
mtu@volgafin.ru*

В настоящее время внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, является составной частью проводимой в стране бюджетной реформы и имеет своей целью совершенствование бюджетного процесса за счет тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми (фактическими) результатами их использования как на федеральном, так и на региональном и местном уровне.

В мировой практике бюджетирование – это элемент менеджмента, представляющий собой методологию планирования, учета и контроля денежных средств и финансовых результатов, направленных на управление, в стоимостных показателях.

Поэтому полноценная реализация в России бюджетирования, ориентированного на результат, невозможна без использования современ-

ных методов расчета затрат, позволяющих определить стоимость достижения конкретного результата: выполнение той или иной государственной функции, предоставление той или иной государственной услуги или реализация определенной ведомственной целевой программы.

Такой подход предполагает применение бюджетными учреждениями наряду с традиционным бюджетным учетом приемов и методов управленческого учета. При этом система управленческого учета должна обеспечивать планирование и контроль не только расходов, но и доходов, представляя реальный экономический эффект от ведения внутреннего учета. В управленческом учете, как и в бухгалтерском, первостепенное значение имеют группировка и распределение затрат. Однако принципы отражения финансовых операций в бухгалтерском и управленческом учете кардинально различаются. Бухгалтерский учет базируется на четких стандартах, которые определяют регистрацию, оценку и отражение операций бюджетного сектора. Управленческий учет основывается на принципах целесообразности, сопоставимости данных, оперативности предоставления информации и не имеет строгих ограничений, основным критерием группировок статей затрат является их направленность на решение конкретных управленческих задач.

В управленческом учете метод группировки затрат зависит от целей использования этой группировки и позволяет учитывать затраты, относящиеся к структурным подразделениям, которые отвечают за реализацию различных ведомственных целевых программ, относящихся к отдельным программам, управленческим функциям, бюджетным услугам. При изменении задач и функций учреждений группировки затрат могут меняться, что обеспечивает эффективное управление затратами.¹

Преимущества управленческого учета в выявлении финансовых возможностей и проблем бюджетных учреждений очевидны в силу того, что управленческий учет:

¹ Современные методы расчета затрат при переходе органов и организаций Роспотребнадзора на бюджетирование, ориентированное на результат: Методические рекомендации МР 5.1.2134-06, утверждены руководителем Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 09.10.2006 г. (Справочная система «КонсультантПлюс»).

- направлен на удовлетворение информационных потребностей внутренних пользователей для принятия эффективных управленческих решений, при этом для каждого уровня управления объем и содержание информации различны;

- имеет возможность для включения и оценки альтернативных действий;

- наравне с денежными использует натуральные показатели (количество часов, сырья и материалов), а также относительные показатели;

- помимо сводных показателей деятельности предполагает группировку информации по местам формирования затрат, центрам ответственности, причинам и виновникам отклонений, по заказам и изделиям и т. д.;

- ориентирован на будущее, так как важнейшей его составной частью является планирование, включающее расчет прогнозных величин;

- не исключает приблизительные оценки и ориентировочные показатели с целью более оперативного представления информации;

- не имеет строгих временных рамок подачи информации;

- наравне с информацией о фактически произошедших операциях, зарегистрированной в первичных документах, использует дополнительные источники, как внутренние, так и внешние.

Несмотря на свою специфику, управленческий учет – не самостоятельное изолированное явление, а наряду с бухгалтерским и налоговым учетом входит в единую интегрированную систему бюджетного учета.

Это обусловлено тем, что в бюджетных учреждениях учет затрат как один из наиболее сложных участков работы считается связующим звеном трех элементов бюджетного учета: затраты, являясь причиной возникновения налоговых обязательств по НДС и налогу на прибыль, обуславливают ведение налогового учета и, являясь элементом самостоятельной хозяйственной деятельности, диктуют необходимость ведения управленческого учета (рис. 1)².

² Курочкина Л. П. Учет затрат и калькулирование себестоимости услуг в бюджетном учреждении // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 7.

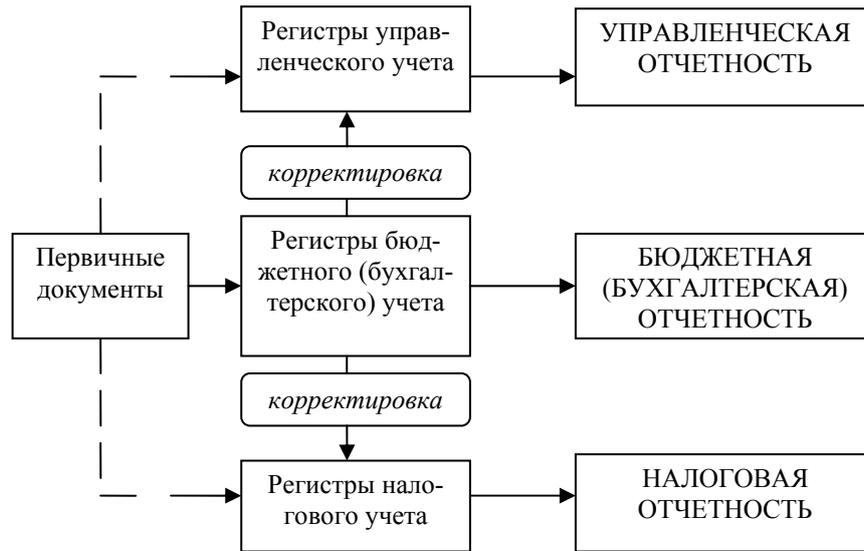


Рис. 1. Единая интегрированная система бюджетного учета

Такая интегрированная система обеспечивает сопоставимость данных различных подсистем учета; высокий уровень достоверности информации благодаря однократному вводу данных и минимизации вероятности ошибки при многократной обработке одной и той же информации в бухгалтерском, налоговом и управленческом учете.

Построение управленческого учета – трудный процесс, связанный с решением ряда проблем, как организационных (административных), так и программного обеспечения учета. Одним из основных условий успешного внедрения является предварительное исследование теории управления, методологии и оптимизации процессов, техники внедрения информационных систем с учетом специфики деятельности учреждения, а также четкое понимание и проблем, и экономических выгод от реализации системы управленческого учета.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ ТРУДА КАК СРЕДСТВО ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ

Н. Д. Найденов¹, Е. Н. Новокшонова²

¹ *Коми филиал Вятской государственной сельскохозяйственной академии, г. Сыктывкар*

² *Сыктывкарский государственный университет, г. Сыктывкар*
ND.Naidenov@mail.ru

За 2000-2005 годы в республике Коми наблюдается активизация деятельности региональных органов власти по регулированию социально-экономических процессов на селе и в сельскохозяйственном производстве. В статье анализируются основные тенденции в бюджетных расходах и субсидиях, связанных с развитием села.

Среднегодовая численность занятых в экономике в 2006 году составила 475,4 тыс. чел., в том числе на селе – 153,2 тыс. чел., в сельском и лесном хозяйстве – 43,4 тыс. чел., или 9,1% к среднегодовой численности занятых по региону. Во всей численности населения в селах Республики Коми занятые в сельском хозяйстве имеют маленький удельный вес (1,76%). Преобладающая часть сельского населения – это занятые в несельскохозяйственных видах деятельности, пенсионеры, учащиеся, нетрудоспособные, безработные, вахтовики.

Современное положение сельских районов характеризуется низким уровнем доходов, высоким уровнем фактической безработицы, социальным неблагополучием (алкоголизм, апатия, суициды и др.). Социологические оценки показывают: более половины сельских жителей не улучшили свое материальное положение за последние пять лет (2002-2006 гг.) и имеют душевые доходы существенно ниже прожиточного минимума. В большинстве сельских районов Республики Коми фактическая безработица превышает 30%, в отдельных населенных пунктах доходит до 50%. Это говорит об объективных трудностях для большей части селян найти лучшие условия работы и жизни как в районе проживания, так и за его пределами. Особенно острая ситуация складывается в традиционных селах и деревнях, где полностью ликвидировано организованное сельское хозяйство. Тем не менее 70% селян

не хотели бы уезжать из мест своего проживания, с которыми их связывают прочные духовные и материальные связи.

Переход к социально ориентированной экономике в Республике Коми предполагает адаптацию к новым рыночным отношениям старожильческого населения. Практика выявила своеобразные подходы к рыночной адаптации – безработицу и воссоздание традиционных форм жизнеобеспечения. Было бы логичным, если бы адаптация этого населения происходила путем формирования современных сельскохозяйственных организаций индустриального типа, расширения малого бизнеса или путем миграции.

Традиционное хозяйство может иметь коммерческую составляющую, т. е. производить товары на рынок, но чаще всего это потребительское хозяйство. Экономическая деятельность, нацеленная преимущественно на личное потребление домохозяйств (традиционное жизнеобеспечение, некоммерческая составляющая традиционного хозяйствования), доминирует сегодня в селах Республики Коми. Традиционное хозяйствование должно найти адекватное отражение в общественном сознании и законодательстве по вопросам экономики и природопользования.

Социальное и экономическое неблагополучие в селах и деревнях, ситуация перманентного банкротства хозяйства – все это указывает на обострение проблемы адаптации хозяйств с традиционным жизнеобеспечением к рынку.

Личным подсобным хозяйством (ЛПХ) заняты практически все жители сельских районов. Доля семей, для которых содержание скота является важным занятием, в разных районах Республики Коми составляет от 25 до 60%. Учитывая реальные денежные доходы от ЛПХ, подход к ним как субъектам малого бизнеса представляется некорректным. Поэтому государственную поддержку ЛПХ следует рассматривать как поддержку некоммерческой деятельности и элемента системы традиционного жизнеобеспечения сельских жителей. Она может быть дополнена поддержкой адаптации к рынку: помощь в строительстве и покупке жилья в поселениях, где наблюдается потребность в кадрах, приобретении средств связи, в получении образования, переселении, приобретении востребованной на рынке профессии.

Хорошо, когда существующая система использования и охраны животного мира сочетает потребности традиционного жизнеобеспе-

ния с использованием животного мира в спортивных и любительских целях.

Социальный эффект государственного субсидирования ведения сельского хозяйства не вызывает сомнения. Но надо понимать, что это субсидирование издержек, и с точки зрения производственной необходимости дает малый эффект.

Как показывает наш анализ, коэффициент корреляции между субсидиями и улучшением рентабельности сельского хозяйства на селе очень низкий. Несмотря на увязку субсидий с объемами производства, субсидии носят больше характер обеспечения справедливости в сельском хозяйстве, нежели характер фактора эффективности. И при этом становится очевидным, что равное обеспечение общественными товарами и услугами (образование, медицинское обслуживание) с применением традиционных методов распределения бюджетных средств по местным бюджетам становится делом все более затруднительным и проблематичным.

В 2006 году дисперсия бюджетной обеспеченности по расходам на одного человека по Республике Коми в целом резко возросла, в основном за счет усиленного дотирования депрессивных районов.

Представляется целесообразным для уменьшения различий в бюджетной обеспеченности по районам сочетать в рамках субсидирования муниципальных бюджетов стимулирование деловой активности и инвестиций с затратами на поддержку территориальной мобильности населения.

В связи с этим необходимо структурно менять по сельским поселениям государственную помощь. Для более бедных поселений следует предусматривать помощь, предусматривающую большую производственную и социальную мобильность населения. Для относительно богатых поселений следует предусматривать помощь, ориентированную на большую привлекательность этих поселений для притока инвестиций и труда.

Список литературы

1. Формирование системы государственного регулирования северного региона. Сыктывкар, 2006. 322 с.
2. Проблемы разработки и реализации государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохо-

зяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.» и направления аграрно-экономических исследований» // Информационный бюллетень Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 2007. № 5-6. С. 48-49.

3. Социально-экономическое положение Республики Коми в 2006 году. Доклад. Сыктывкар, 2007. 207 с.

КАПИТАЛИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

Е. Г. Немкович

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
akurilo@mail.ru*

Экономика Республики Карелия достигла того уровня, когда для её дальнейшего подъема недостаточно только мероприятий по структурной реорганизации производства, регулированию цен монополистов, ужесточению контроля над сбором налогов, законодательной поддержке инвестиций, лоббированию карельских предприятий, приватизации собственности и т. д. Требуются новые подходы с учетом того, что в современных условиях значимость каждого субъекта Федерации все больше и больше будет определяться его опорными территориями, которые будут связывать финансовые и товарные потоки, будут открыты для коммуникации людей, будут обладать передовыми технологиями, т. е. насколько они вписались в общий процесс развития страны и какова их роль в ней. Этот процесс набирает силу и примерно к 2030 году постепенно приведет к плавному изменению регионально-административных границ в стране и республике, будет снимать различные барьеры, создавать единое экономическое пространство.

В этой ситуации каждый субъект Федерации должен выработать стратегию создания своих опорных точек и выхода на общероссийский рынок в качестве активного и значимого участника системы товарных, финансовых, технологических и культурных обменов. Это позволит успешно интегрироваться в инновационную экономику страны и занять весомое место на всероссийском рынке. В связи с этим все

острее встает вопрос о выработке политики развития самоуправляемых территорий республики.

Государственная политика регионального развития страны в целом направлена на формирование такой ее пространственной организации, которая бы повышала стоимость активов, находящихся в распоряжении территориальных сообществ, человеческого капитала и среды жизни людей. На уровне субъектов Федерации она трансформируется в создание рационального административно-территориального механизма, который должен привлекать инвестиции для освоения и развития имеющегося потенциала, повышать стоимость активов, развивать человеческий капитал и создавать условия, благоприятные для деятельности людей. В этих условиях требуется рост стоимости активов, находящихся на его территории, путем перехода на инновационный путь развития.

Запуск механизма инновационного развития самоуправляемых территорий нужно начинать с инвентаризации реальных и потенциальных богатств. Необходимы объективная оценка уровня социально-экономического развития самоуправляемых поселений и их территорий, учет и оценка всех богатств – потенциальных и реальных, которыми обладают эти образования.

После выявления активов самоуправляемых территорий необходимо провести их капитализацию, то есть оценить, вовлечение каких именно активов в региональные, межрегиональные и глобальные обмены наиболее существенно повысит социально-экономический уровень самоуправляемых образований.

Каждая территория должна получать территориальный доход, который может быть определен в виде денежных или иных ценностей, получаемых в результате какой-либо деятельности на данной территории. В качестве дохода на территории в реальных условиях могут выступать поступления в бюджет территории от результатов производственно-хозяйственной деятельности предприятий и организаций; результаты производственной деятельности предприятий, получаемые как разница между стоимостью реализованной продукции и услуг и произведенными затратами; выплачиваемые владельцам дивиденды или проценты, выраженные в процентах от текущей цены ценных бумаг, аналогично по вкладам и депозитам и т. д.

Объемы территориального дохода по этим направлениям зависят от величины совокупного территориального капитала. Ориентировоч-

но совокупный территориальный капитал РК составляет 3093,2 млрд. руб. Оценка специалистов показывает, что в каждом муниципальном районе Республики Карелия имеются богатейшие ресурсы для перспективных инвестиционных проектов. Надо лишь суметь включить эти ресурсы в процесс капитализации, обеспечить рост стоимости территориальных активов, мощностей для производства товаров и услуг, рационального неистощительного природопользования и всего того, что способно приносить доход.

Капитализация региона – это постоянно идущий процесс. Он предполагает привлечение на территорию финансов, новых технологий, наиболее квалифицированных кадров, создание условий и прав с целью роста стоимости концентрируемых в регионе активов.

Очевидно, что капитализацию всех самоуправляемых территорий республики не удастся существенно повысить за счет вовлечения в оборот новых природных ресурсов. Большая их часть обращается и оформляется как капитал за пределами мест их разработки. Минимальное влияние на капитализацию республики окажет и укрупнение ее самоуправляемых образований. Это не превратит автоматически районные центры в штаб-квартиры управления крупными проектами, производствами и товарами, участвующими в республиканском, межрегиональном и глобальном обменах.

Капитализации самоуправляемых образований одними административными методами не достичь. Основным методом государственного управления ростом капитализации самоуправляемых территорий являются стратегическое планирование и стратегическое партнерство между государством и бизнесом, государством и гражданским обществом.

Создание новых административных образований на территории республики возможно за счет административного, транспортно-логистического, торгового и культурного выделения наиболее динамичных образований, которые будут играть роль переходных площадок в межрегиональный и глобальный рынок и будут «локомотивами» и «точками роста» по отношению ко всей остальной территории республики. Эти самоуправляемые образования или точки роста должны составить каркас новой пространственной организации республики, что необходимо будет закрепить в республиканских законодательных актах. Они должны отвечать за совокупную капитализацию Республики Карелия. Опорными точками роста республики могут стать: Петро-

заводск, Кондопога, Костомукша, Сегежа и др. Базой для новой республиканской организации должна стать инновационная экономика («экономика знаний»), включающая в себя не только инновационную индустрию, но и новые торговые системы и интенсивные культурные объекты. Для этого республике потребуется 3-5 «локомотивных точек роста».

В реальных условиях развитие республики будет идти на основе имеющихся природных ресурсов, но с применением современных технологий и с учетом географического положения.

ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ПОСТРОЕНИИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

С. А. Овчинцева

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,
г. Волгоград
info@volgft.ru*

Реформа бюджетного процесса, проводимая в России, обуславливает необходимость разработки новых подходов к решению проблем бюджетных отношений, внесения изменений в бюджетный процесс, уточнения налогового законодательства. При реализации этих задач существенно возрастают роль и значение управленческих решений, принимаемых на всех уровнях государственной власти в области государственных финансов.

Формирование теоретических основ методологии финансово-бюджетного менеджмента предполагает определение целей и задач, структуры, принципов и функций, а также показателей эффективности практического действия рассматриваемой категории. Бюджетный менеджмент представляет собой процесс управления формированием, распределением и использованием государственных ресурсов и оптимизацией денежных потоков в интересах социально-экономического развития отдельных регионов и страны в целом.

Содержание финансового управления бюджетом сводится к взаимодействию субъекта и объекта, в ходе которого происходит реализация функций государства посредством особого функционального ме-

ханизма. Объектом служат финансовые потоки, проходящие через бюджетную систему. Субъектами являются, с одной стороны, структуры и подразделения внутренней среды государства (министерства и ведомства, все распорядители и получатели бюджетных назначений), а с другой – многочисленные внешние контрагенты: от граждан и юридических лиц – резидентов, до юридических лиц – нерезидентов, включая отдельные государства и международные организации.

Качество финансового менеджмента во многом зависит от характера использования отдельных компонентов функционального механизма. Чем рациональнее будут применяться его методы и управленческие инструменты, особенно планирование и мотивация, тем стабильнее будут государственные и муниципальные финансы, а следовательно, выше благосостояние граждан.

Трем уровням власти соответствуют три подсистемы бюджетного менеджмента. Функции бюджетного менеджмента на региональном и местном уровнях возлагаются на представительные и исполнительные органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований. Прямое влияние на ход реформ данная управленческая система оказывает посредством взимания налогов, изменения их ставок, установления факта нарушений и сбора штрафов, пеней неустоек и т. д. Все это напрямую изменяет уровень доходов воспроизводства и рыночную конъюнктуру. Важнейшим направлением развития финансового менеджмента в государственном и муниципальном секторе должно стать комплексное принятие прямых, косвенных и смешанных форм бюджетного регулирования экономики на современном этапе.

Концептуальными основами финансового менеджмента (*conceptual framework of financial management*) является совокупность теоретических построений, определяющих логику, структуру и принципы функционирования системы управления финансовой деятельностью в контексте окружающей политической и экономико-правовой среды¹. Основную цель финансового менеджмента в государственном (муниципальном) секторе можно сформулировать следующим образом: повышение благосостояния населения территорий. Эта цель получает конкретное воплощение в увеличении собственных доходов территории и эффективности их использования.

¹ Ковалев В. В. Курс финансового менеджмента: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 39.

В процессе реализации основной цели финансовый менеджмент направлен на решение следующих основных задач:

1. Обеспечение высокой финансовой устойчивости административно-правовых образований в процессе их социально-экономического развития. Эта задача реализуется путем формирования эффективной бюджетно-налоговой политики, благоприятного инвестиционного климата, управления формированием доходов территории за счет различных источников и их эффективного использования.

2. Оптимизация денежных потоков на территории административно-правовых образований. Эта задача достижима за счет эффективного кассового планирования, а также внедрения современных механизмов построения бюджетного процесса, таких как обеспечение минимизации риска исполнения бюджета, переход к бюджетированию, ориентированному на результат.

Все вышеперечисленные задачи взаимосвязаны.

Построение системы финансового менеджмента должно осуществляться внутри ведомственной вертикали, обеспечивая высокие результаты деятельности ведомства при соответствующих бюджетных расходах, связанных с достижением его целей, выполнение поставленных задач и программ, а также своевременное выявление и устранение ошибок и отклонений в работе путем проведения контроля достоверности полученных результатов.

Определение эффективности использования бюджетных средств на каждом уровне финансовой системы будет иметь следствием возрастание самостоятельности и ответственности исполнителей, потребует четкой формулировки целей функционирования и развития финансовой системы Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Показатели эффективности бюджетных расходов должны определяться у конкретных получателей бюджетных средств, но в этом определении должны участвовать и представители финансовой системы, которая своим решением предоставила бюджетные деньги.

Каким бы эффективным ни был финансовый менеджмент внутри отдельной ведомственной вертикали, цель его существования дискредитируется в отрыве от финансовой системы в целом. Данные, получаемые главными администраторами бюджетных расходов в ходе построения и реализации системы финансового менеджмента, должны проходить анализ на уровне финансового органа, который в рамках ус-

тановленных полномочий принимает решение о проведении превентивных мероприятий в отношении того или иного ведомства.

Связка «цели – результаты достижения – оценка результатов достижения» должна реализовываться посредством проведения финансовым органом соответствующего административно-правового образования мониторинга и оценки качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств.

Только на этой основе в государственном секторе может быть создана эффективная система аудита результативности бюджетных расходов. Финансовым органам следует, учитывая позитивный опыт проведенного в 2004-2006 годах эксперимента по реализации методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, внедрить систему мониторинга качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАУЧНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

К. В. Павлов

Белгородский государственный университет, г. Белгород

kpavlov@bsu.edu.ru

Региональная экономика как отрасль научных знаний достаточно давно и продуктивно разрабатывается отечественными и зарубежными исследователями. Интересные наработки имеются в теории территориального разделения труда, моделировании регионального развития, разработке схем и прогнозов развития и размещения производительных сил, исследовании территориальных закономерностей, циклов производства и т. п. Основным объектом изучения региональной экономики является территориальная организация хозяйства [1], причем понятие «регион», являющееся объектом исследования в региональной экономике, предполагает рассмотрение районов совершенно различной площади (добавим, что слова «регион» и «район» являются синонимами; термин «регион» имеет латинское происхождение, означающее область, местность, страна [1]).

Целесообразно, на наш взгляд, из всей совокупности проблем теории региональной экономики в особую группу выделить вопросы вы-

явления общего и особенного в осуществлении хозяйственных процессов в различных районах страны, проблемы межрегиональных социально-экономических взаимодействий (межрегиональных технологическо-производственных взаимосвязей, межрегионального товарообмена и т. п.), вопросы сравнительного анализа перехода к рынку в разных районах страны, межтерриториальные проблемы бюджетных отношений и прочее. Раздел же теории региональной экономики, который специализируется на рассмотрении и анализе такого рода проблем, имеет смысл обозначить как «межрегиональная экономика».

Выделение межрегиональной экономики в качестве специального раздела экономической теории вполне оправдано, ибо тем самым акцентируется внимание на существовании особой группы проблем явления общего и особенного в реализации экономических процессов в различных регионах, что должно в конечном счете интенсифицировать процесс их разрешения. Причем следует добавить, что раскрытие такого рода проблем может существенно повлиять на эффективность общественного воспроизводства в целом.

Необходимо заметить, что вопросами межрегиональной экономики и отечественные, и зарубежные исследователи в той или иной форме занимались и раньше, но происходило это в основном спорадически. Как такового целенаправленного исследования межрегиональных социально-экономических проблем до сих пор не было, и поэтому для того, чтобы восполнить этот пробел, нужно создать условия и принять необходимые меры для полноценного и комплексного развития межрегиональной экономики как особой и специализированной теоретической дисциплины.

Как уже отмечалось, межрегиональные проблемы и раньше время от времени рассматривались в специальной литературе. Так, например, за рубежом такого рода вопросами занимался выдающийся специалист в области регионального анализа Уолтер Изард. В своей классической работе «Методы регионального анализа: введение в науку о регионах», рассматривая характерные черты экономики любого региона, У. Изард отмечал, что специфический путь его развития и эти характерные черты связаны запутанным клубком взаимозависимостей, причем в этом клубке переплетаются межрайонные проблемы народонаселения, обеспеченности ресурсами, размещения производства, местных особенностей хозяйства, распределения доходов между различными социальными группами, состояние платежного баланса, рынков сбыта, цен-

тральных мест и городских конурбаций, административной и политической организации, институтов и даже моральных ценностей, стимулов и социальных целей [2]. Все эти системы связаны межрайонными системами межотраслевых потоков товаров и денег, перемещений населения, транспортных путей и вообще социально-культурным взаимодействием, включая и процессы принятия решений.

Большой интерес представляет содержащийся в монографии У. Изарда анализ возможностей использования различного рода экономико-математических моделей в разрешении межрегиональных проблем. Так, представляет значительный интерес использование гравитационной модели при изучении социально-экономических взаимосвязей между разными регионами, в частности, при анализе вопросов об оптимальном сочетании районов разных размеров и форм. Широкие возможности имеет также использование метода сравнительных издержек, особенно при решении задач оценки эффективности размещения отдельных видов производств и предприятий в тех или иных регионах [2]. Можно выделить и другие экономико-математические модели – линейную межрайонную модель, использование метода изучения связей по схеме «затраты – выпуск» как для описания существующих межтерриториальных связей, так и для прогноза их динамики.

Отечественные исследователи также определенное внимание уделяли вопросам межрегиональной экономики. Так, в советский период в ведущих научно-исследовательских организациях: Совете по изучению производительных сил при Госплане СССР, Институте экономики и организации промышленного производства СО АН СССР и ряде других еще с середины 1960-х годов разрабатывались межтерриториальные экономико-математические модели. Например, под руководством С. А. Николаева (СОПС) была разработана и экспериментально проверена межрайонная, межотраслевая модель размещения промышленного производства (на 1971-1980 гг.). Задачей модели было оптимальное распределение приростов производства отдельных видов промышленной продукции на перспективный период по крупным экономическим районам с учетом наилучшего использования районных ресурсов. При разработке модели исходили из минимальных суммарных издержек производства всех видов продукции и перевозок сырья и готовой продукции [1, 3]. На основе сокращенного варианта данной модели были проанализированы производственные связи между микроразонами и определена экономически обоснованная отраслевая струк-

тура восточных районов страны. В Институте экономики и организации промышленного производства СО АН СССР были разработаны различные варианты оптимизационной межотраслевой, межрегиональной модели (ОМММ-1 и ОМММ-2 – в последнем варианте рассматривалась модель с оптимизируемыми параметрами роста капиталовложений) [1, 4]. Эти модели были предназначены для использования на разных этапах предплановых обоснований территориальной системы хозяйства при изучении тенденций и закономерностей размещения производительных сил, разработке конкретных мероприятий региональной экономической политики.

Список литературы

1. Некрасов Н. Н. Региональная экономика: Теория, проблемы, методы. 2-е изд. М.: Экономика, 1978. 344 с.
2. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах: Сокр. перев. с англ. М.: Прогресс, 1966. 659 с
3. Николаев С. А. Межрайонный и внутрирайонный анализ размещения производительных сил. М.: Наука, 1971. 192 с.
4. Гранберг А. Г. Оптимизация территориальных пропорций народного хозяйства. М.: Экономика, 1973. 211 с.

ЗАИМСТВОВАНИЯ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

М. Н. Палюшок

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
pmn@volgafin.ru*

Одной из основных целей деятельности органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации является создание и поддержание социальной и экономической стабильности, которая рассматривается не просто как деятельность по обеспечению финансовой стабилизации, но как система мер, направленных на создание условий устойчивого социального и экономического развития.

Государственные заимствования являются не только действенным инструментом формирования сбалансированного бюджета, но и активно используются субъектом Российской Федерации с целью привлечения дополнительных финансовых ресурсов в экономику региона для обеспечения собственного развития. С помощью средств, привлекаемых осуществлением заимствований, решается проблема недостатка финансовых ресурсов для обеспечения расходов бюджета.

Государственные заимствования позволяют решать проблемы нехватки средств при решении текущих задач исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и создают основу для перспективного развития, предоставляя возможности привлечения средств для достижения долгосрочных целей с учетом приоритетов инвестиционного развития.

Таким образом, политика заимствований и управления государственным долгом создает основы для решения стратегических и тактических задач социально-экономического развития и выступает составной частью системы управления финансовыми ресурсами субъекта Российской Федерации. Эффективность финансовой системы региона находится в прямой зависимости от эффективности системы управления долговыми обязательствами.

Субъекты Российской Федерации обладают правом привлечения государственных заимствований при возникновении дефицита собственного бюджета с целью обеспечения его сбалансированности. Для этой цели используются источники, определенные Бюджетным кодексом Российской Федерации как источники финансирования дефицита бюджета. Виды государственных заимствований определяются органами государственной власти субъекта самостоятельно в рамках предложенных Бюджетным кодексом форм. Данный выбор обуславливается целями осуществления заимствования и возможностями регионального финансового рынка. Обязательства по привлеченным заимствованиям формируют государственный долг субъекта Российской Федерации.

Первоначальным назначением государственных заимствований, привлекаемых в рамках дефицита бюджета, является обеспечение субъекта Российской Федерации дополнительными финансовыми ресурсами для осуществления собственных расходов. Приоритеты политики заимствований определяются особенностями бюджетной политики в области расходов и инвестиционной политики субъекта Россий-

ской Федерации. Необходимость осуществления государственных заимствований определяется обеспеченностью бюджета доходами, объемом текущих расходов и потребностями бюджета в средствах на капитальные расходы.

Однако основной задачей привлечения заемных ресурсов является обеспечение экономического развития региона. Отсрочка в реализации инвестиционных проектов имеет отрицательные последствия для функционирования экономики субъекта Российской Федерации. Негативный эффект проявляется в снижении уровня занятости и уровня доходов. Таким образом, субфедеральные заимствования являются действенным инструментом реализации инфраструктурных проектов и обладают стимулирующим воздействием на региональную экономику.

Долгосрочный характер заимствований на инвестиционные цели определяет необходимость создания долгосрочных программ заимствований с учетом приоритетов инвестиционной политики субъекта Российской Федерации.

Рефинансирование существующих долговых обязательств выступает в качестве одной из целей привлечения заимствований, однако осуществление государственных заимствований с целью обеспечения операции рефинансирования рассматривается как проявление «худшей практики».

Ограниченность расходов на капитальные нужды при относительно высоком размере государственного долга и объеме расходов на его обслуживание определяет необходимость поиска путей повышения эффективности политики заимствований и управления государственным долгом.

Повышению эффективности долговой политики в части осуществления заимствований на инвестиционные цели способствует применение программно-целевого метода в рамках бюджетирования, ориентированного на результат. Применение указанного метода создает возможности для контроля расходования бюджетных средств и оценки эффективности заемной и инвестиционной деятельности субъекта Российской Федерации.

Полноценная реализация программно-целевого метода возможна при условии внесения соответствующих изменений в бюджетное законодательство, в частности, изменения принципа общего (совокупного) покрытия расходов в части ограничения на увязку с определенными расходами бюджета.

Создание адекватных условий реализации данного метода на законодательном уровне предоставляет широкие возможности для реализации механизма бюджетирования, ориентированного на результат, и способствует повышению эффективности долговой политики субъекта Российской Федерации в части привлечения заимствований на инвестиционные цели преимущественно стратегического характера.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕКУЩЕГО КОНТРОЛЯ ПО РАСХОДАМ (НА ПРИМЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Г. .А. Плотникова

*Комитет бюджетно–финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
bpv@volgafin.ru*

При казначейском исполнении бюджета по расходам регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств областного бюджета возлагается на Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области (в дальнейшем КБФПиК АВО) в соответствии с действующим законодательством и ст. 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Исполнение областного бюджета осуществляется КБФПиК АВО на основе сводной бюджетной росписи.

Переход на новую схему принятия бюджетных обязательств, подтверждения денежных обязательств, санкционирования оплаты и подтверждения исполнения денежных обязательств полностью оправдан по следующим причинам:

- сокращается время прохождения бюджетных средств;
- прозрачен путь прохождения денежных средств;
- органы казначейства имеют в полном объеме информацию, что позволяет ему качественно управлять бюджетными потоками инфор-

мации и координировать ее в цепи: главный распорядитель – распорядители – получатели бюджетных средств.

Развитие и совершенствование системы казначейского исполнения бюджета позволяет держать ежедневно под контролем финансовые ресурсы субъекта Российской Федерации, делая бюджет прозрачным.

Одним из направлений финансового государственного контроля является текущий контроль. Он начинается на уровне приема главными распорядителями смет предоставленных получателями бюджетных средств, соответствия их бюджетной росписи, лимитам бюджетных обязательств и заключением под выделенные лимиты договоров и регистрацией бюджетных обязательств.

После того, как в установленном порядке до получателей бюджетных средств доведены лимиты и ассигнования, начинается этап заключения договоров. Главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) контролируют, чтобы договора заключались в соответствии с действующим законодательством, при проведении котировочной комиссии или конкурса (аукциона) в соответствии с законом № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.

В нашем регионе реестр договоров ведется с использованием программного комплекса АИСГЗ ВО «Комита». Этот программный комплекс позволяет вести ведомственные реестры договоров ГРБС, а также государственный реестр контрактов, который ведется уполномоченным органом власти Комитетом экономики Администрации Волгоградской области, предоставляющим информацию о размещении заказов на поставку товаров, работ услуг. После того как договор прошел все предварительные стадии, он переходит в другой программный комплекс, уже финансовый – «АЦК-финансы». После перевода договора в «АЦК-финансы» Главный распорядитель средств осуществляет согласно Приказу от 03.03.06 г. № 43 а «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения управлениями и отделами Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области лицевого счета для учета операций по исполнению расходов областного бюджета» проверку электронной информации и ее соответствие условиям заключенного договора. В случае неверно переданной информации договор отказывается для внесения изменений. Если информация отражена верно – присваивается статус «Принят». В таком виде получает информацию отдел предварительного контроля (ОПК) Комитета бюджетной политики и казначейства.

Сотрудники ОПК, кроме внешней проверки реквизитов и наличия конкурсной документации, лимитов и ассигнований, проверяют правильность кодов бюджетной классификации и соответствие указанных кодов предмету договора. После указанной проверки в случае несоответствия какого-нибудь параметра договор отказывается в электронном виде и отправляется на исправление. При отсутствии замечаний договор регистрируется и создается бюджетное обязательство в электронном виде. На основании бюджетного обязательства будут осуществляться расходы получателями бюджетных средств. Оплата расходов получателей бюджетных средств идет через лицевые счета, открытые в КБФПиК АВО путем предоставления в электронном виде «заявки на расходы», а также предоставлением первичных бухгалтерских документов (счета, счета-фактуры, акт выполненных работ), подтверждающих производимые расходы. На основании проверенных ОПК заявок ГРБС формирует распорядительную заявку, на основании которой формируется бюджетное поручение с единого счета. Таким образом, осуществляется текущий финансовый контроль за расходами средств областного бюджета.

На наш взгляд, наиболее эффективным следует признать именно предварительный и текущий финансовый контроль.

Освоение выделенных лимитов бюджетных средств – также важный аспект в эффективном использовании бюджетных средств. Одной из задач ГРБС является контроль за равномерным использованием лимитов получателями бюджетных средств. Так как пик активности по освоению лимитов и заключению контрактов приходится на конец финансового периода, это плохо влияет на проведение всех процедур во времени и увеличивает неисполненные обязательства.

Программные продукты, которые сопровождают бюджетный процесс, совершенствуются. Конечно, идеальный вариант – это когда на всех этапах работает один программный комплекс, но в нашем регионе работу обеспечивают два программных комплекса: «АИСГЗ ВО» и «АЦК – финансы ». Сотрудники компаний сопровождения и специалисты комитетов работают над совершенствованием и адаптацией этих программ друг к другу. Это позволяет непрерывно осуществлять задачи государственного финансового контроля.

Возможность оперативного контроля за состоянием финансов, а также возможность гибкого маневрирования ресурсами субъекта РФ и взаимодействие с Главными распорядителями средств областного

бюджета обусловлена наличием информации о состоянии и движении бюджетных средств на каждой стадии процесса исполнения бюджета. Это позволяет контролировать его на всех этапах.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ

С. В. Подобрыв

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
psv@uprfin.vistcom.ru*

Особенностью любой целостной системы является наличие в ней интегративных, системных качеств, не сводимых к сумме свойств ее компонентов. Основным интегративным свойством региональной бюджетной системы является ее финансовая устойчивость.

Финансовая устойчивость региональной бюджетной системы представляет собой ее финансовое состояние, характеризующееся возможностью обеспечения субфедеральных бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления собственных функций и предоставления населению соответствующего субъекта Российской Федерации сопоставимого уровня общественных благ на его территории.

Финансовая устойчивость бюджетной системы субъекта Российской Федерации есть функция многих переменных и обуславливается влиянием внутренних и внешних факторов. Область устойчивости любой системы определяется совокупностью значений параметров системы, при которых она устойчива. То есть область устойчивости определяет ряд взаимосвязанных между собой параметров, переход за критические значения которых приводит систему из устойчивого состояния в неустойчивое. Переход из зоны устойчивости в неустойчивое состояние определяется некой областью – областью перехода. Вероятность перехода границы устойчивости бюджетной системы характеризует совокупность бюджетных рисков.

Рассматривая бюджетные отношения с точки зрения подверженности их риску, можно заметить, что возможность возникновения рискованных ситуаций характерна для всех стадий бюджетного процесса. При составлении проекта бюджета подверженность риску связана с внесением изменений в бюджетное и налоговое законодательство, точностью прогноза социально-экономического развития территорий, достоверностью информации о предполагаемых изменениях в бизнес-схемах организаций, занимающих доминирующее положение в формировании доходной части бюджета, совершенством системы планирования бюджетных расходов, изменениями в методике расчета бюджетной обеспеченности муниципальных образований, корректностью и достоверностью расчетов и т. д. На стадии исполнения бюджета бюджетные риски связаны с возможностью недопоступления бюджетных доходов в прогнозируемых объемах, вызванного воздействием различных факторов, например, недостижением прогнозируемых параметров развития экономики, снижением налогооблагаемой базы, а также с несвоевременным погашением долговых обязательств и несвоевременным возвратом бюджетных кредитов и т. д.

Поскольку в большинстве ситуаций полностью избежать риска является невозможным, защита от риска состоит в том, чтобы снизить его до уровня, когда он перестает быть угрожающим. Возможные последствия приемлемого риска не являются опасными для его субъекта, а управление им может заключаться в проведении превентивных мероприятий, направленных на снижение размера возможного ущерба или вероятности наступления или возникновения неблагоприятных событий и состояний. Для бюджетной системы приемлемыми являются риски, в результате реализации которых система не выходит из состояния устойчивости либо способна возвратиться в данное состояние в кратчайшие сроки.

Устойчивость региональных бюджетных систем характеризуется областью возмущающих и деструктивных воздействий со стороны окружающей внешней среды, то есть воздействий на систему извне, а также воздействий внутренних элементов и подсистем самой системы, то есть внутренних управленческих воздействий. В связи с чем целевой функцией управления рисками устойчивости бюджетной системы является как обеспечение внешних условий устойчивого ее функционирования, так и реализация бюджетных отношений внутри системы,

которые минимизируют влияние событий, представляющих угрозу ее устойчивости.

Ввиду специфичности объекта риска устойчивости региональных бюджетных систем этапы управления им также имеют определенные особенности. Представляется необходимым выделить следующие этапы управления рисками устойчивости бюджетных систем субъекта Российской Федерации:

- 1) идентификация риска;
- 2) определение факторов воздействия риска;
- 3) оценка возможных последствий реализации риска;
- 4) установление возможных управляющих воздействий на факторы неустойчивости бюджетной системы;
- 5) разработка предложений и мероприятий по уклонению от рисков или минимизации бюджетных рисков, практическое осуществление данных мероприятий;
- 6) в случае реализации риска осуществление мероприятий, направленных на ликвидацию неблагоприятных последствий;
- 7) мониторинг результатов и совершенствование системы управления рисками устойчивости региональных бюджетных систем.

Таким образом, снижение рисков финансовой устойчивости бюджетных систем субъектов Российской Федерации является основным условием обеспечения эффективного функционирования образующих ее бюджетов. В качестве детерминант обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы региона и снижения рисков ее устойчивости полагаем возможным выделить:

- достижение фискальной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- оптимизация закрепления структурных составляющих налоговой компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- использование методики расчета налогового потенциала муниципальных образований при определении уровня их бюджетной обеспеченности, позволяющей учитывать и минимизировать бюджетные риски;
- совершенствование методов бюджетного планирования, направленных на обеспечение точности определения при составлении проектов бюджетов соответствия допустимых рисков невыполнения отдель-

ных расходов вероятностям формирования доходов бюджетов в меньших, чем запланировано, объемах;

- создание долгосрочных институциональных стимулов реформирования управления региональными и муниципальными финансами, полномасштабная реализация бюджетирования, ориентированного на результат, как доминанты управления общественными финансами на современном этапе бюджетной реформы: количественная идентификация общественных благ, создание классификатора государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых за счет средств региональных и местных бюджетов, стандартизация и квантификация качества услуг, внедрение методов оценки спроса на бюджетные услуги и измерения эффективности бюджетных расходов.

БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

М. Ю. Попова

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
mup@volgafin.ru*

Социально-экономическое развитие муниципальных образований, обеспечение их финансовой устойчивости зависят не только от наличия достаточных финансовых ресурсов, но и от качества управления ими, от активного и широкого внедрения в практику управления муниципальными финансами современных форм и методов бюджетного планирования. Бюджетное планирование как часть социально-экономического планирования направлено на реализацию задач устойчивого территориального развития, а как вид финансового планирования – на укрепление финансовой устойчивости муниципального образования. Однако практика бюджетного планирования в муниципальных образованиях России свидетельствует о наличии серьезных проблем и недостатков в этой сфере. Несовершенство методологической базы и методического обеспечения, недостоверность прогнозов и отсутствие информационной базы для бюджетного планирования порождают формальный подход к планированию местного бюджета. Кроме

того, недостаточность доходной базы местных бюджетов, высокая социальная нагрузка бюджетных расходов на муниципальном уровне, хронический дефицит и зависимость от региональных властей ограничивают самостоятельность муниципальных образований в вопросах бюджетного планирования.

Реформирование бюджетного процесса и местного самоуправления задает контуры развития бюджетного планирования на муниципальном уровне.

Волгоградская область стала одним из первых регионов страны, принявшим трехлетний бюджет. За достаточно короткий срок была проведена большая работа по его формированию. Тенденция принятия трехлетнего бюджета выдержана на всех уровнях бюджетной системы Волгоградской области.

Несмотря на внедрение планирования и утверждения бюджетов на три года, бюджеты практически всех муниципальных образований Волгоградской области были приняты в установленные сроки в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Волгоградской области.

Одним из ключевых новшеств формирования бюджета Волгоградской области на 2008 год и на период до 2010 года стало построение межбюджетных отношений на среднесрочную перспективу с внедрением новой методики межбюджетных отношений.

В связи с принятием новой методики впервые местным бюджетам гарантировано, что расчетный объем средств, передаваемый им из областного бюджета через дотации и дополнительные нормативы отчислений, на следующий финансовый год будет не меньше, чем был в предыдущем году, данная норма соблюдена и на муниципальном уровне – это новация, которая создает мощный стимул к увеличению собственных доходов и эффективному использованию бюджетных средств.

В рамках приведения нормативной базы муниципальных районов Волгоградской области в соответствие с новой методикой межбюджетных отношений на местах приняты методики межбюджетных отношений с поселениями.

Отличительной особенностью бюджетной политики области в сфере межбюджетных отношений является укрепление местных бюджетов, то есть увеличение объема переданных средств на решение вопросов местного значения. Так, если в первом квартале 2007 года му-

ниципальным образованиям было передано через дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, субвенции на выполнение переданных государственных полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений и дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц 1 128,3 млн. рублей, то в первом квартале 2008 года – 1 238,0 млн. рублей, таким образом, рост составил 18,2%.

Одним из показателей укрепления местных бюджетов является снижение их дотационной зависимости. Так, в I квартале 2008 года в сравнении с аналогичным периодом за 2007 год объем средств, передаваемых муниципальным образованиям, вырос на 18%. При этом рост обеспечен не за счет увеличения дотаций, а за счет передачи муниципальным образованиям доходов по дополнительным нормативам.

В ходе исполнения бюджетов муниципальных образований необходимо отметить возникновение ряда проблем, которые требуют решения:

1. В муниципальных образованиях нередко встречается неэффективная и высоко затратная организация управления. А именно, на местах создаются отделы, состоящие из 1-2 человек.

2. Муниципальными районами по-прежнему продолжается исполнение полномочий по решению вопросов, отнесенных к компетенции поселений.

Прежде всего, это касается решения вопросов в сфере культуры. Так, в соответствии с Законом 131-ФЗ решение вопросов по предоставлению жителям услуг клубов, домов культуры отнесено к компетенции поселений. К компетенции муниципальных районов относится методологическая работа с поселениями, но несмотря на это, муниципальные районы по-прежнему исполняют данное поселковое полномочие, не обеспеченное передачей средств из бюджетов поселений.

В соответствии с действующим законодательством муниципальные образования, дотационная зависимость которых превышает 30%, не могут принимать и исполнять полномочия, не отнесенные Законом 131-ФЗ к их компетенции (за исключением делегированных полномочий).

3. Слабое финансовое взаимодействие муниципальных районов и поселений.

Муниципальные районы практически не исполняют либо исполняют в незначительном объеме одно из закрепленных за ними Законом

131-ФЗ полномочий, а именно выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений за счет собственных доходов. В результате отдельные поселения оказываются один на один с необходимостью решать проблемы с компенсацией предприятиям ЖКХ выпадающих доходов. Причиной образования выпадающих доходов стал несвоевременный пересмотр в прежние годы муниципальными районами тарифов на услуги ЖКХ.

Наряду с указанной проблемой существует и другая – нежелание поселений принимать к исполнению закрепленные за ними полномочия, ссылаясь при этом на недостаток бюджетных средств. Между тем анализ остатков средств на счетах бюджетов муниципальных образований показывает тенденцию к увеличению остатков собственных средств. Причем если для отдельных муниципальных районов рост остатков незначителен, то в поселениях этих же муниципальных районов остатки на счетах значительные и продолжают увеличиваться.

Таким образом, необходимо тесное финансовое взаимодействие муниципальных районов с поселениями по совместному решению наиболее острых проблем в рамках действующего законодательства.

В научном и практическом аспекте становится особо актуальным исследование проблем и направлений формирования системы бюджетного планирования, призванной обеспечить четкость, последовательность и долгосрочность социально-экономического развития территорий, а также способствующей повышению финансовой устойчивости муниципальных образований, открытой для развития и внедрения перспективных форм и методов бюджетного планирования в практику управления местными финансовыми ресурсами.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

А. С. Ревайкин

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
asr@onego.ru*

Трансформация межбюджетных отношений в бюджетной системе Российской Федерации концентрированное воплощение получила в БК РФ, вступившем в силу с 1 января 2008 г. В новом варианте БК РФ значительно расширен понятийный и терминологический аппарат, относящийся к межбюджетным отношениям. Межбюджетные отношения определены как «взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». Применительно к регионам публично-правовыми образованиями являются субъекты РФ, муниципальные районы, городские округа, внутригородские муниципальные образования, городские и сельские поселения. Определены бюджетные полномочия всех уровней бюджетной системы. Так, в БК РФ к бюджетным полномочиям субъектов РФ отнесены установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов. К бюджетным полномочиям муниципальных образований отнесены: установление нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, установление порядка и условий предоставления, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам поселений. Введена специальная глава «Межбюджетные трансферты», в которой определены условия и порядок предоставления трансфертов на всех уровнях бюджетной системы, включая региональный уровень.

Рассмотрим на примере РК, что сделано по реализации новой редакции БК РФ в сфере межбюджетных отношений в регионе.

Законодательную базу организации межбюджетных отношений в РК составляют два закона: Закон Республики Карелия «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» и Закон Республики Карелия «О финансовых нормативах, применяемых при расчете межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муници-

пальных районов и городских округов» и нормативные акты, принятые на основе этих законов.

Первый закон определяет формы, условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований, нормативы отчислений в местные бюджеты, порядок образования региональных фондов: финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов); финансовой поддержки поселений, фонда компенсаций, фонда; фонда софинансирования социальных расходов, районного фонда финансовой поддержки поселений; субвенций из бюджетов муниципальных образований в бюджет Республики Карелия. При этом, что очень важно, в законе установлены единые принципы и методики распределения межбюджетных трансфертов.

Закон «О финансовых нормативах, применяемых при расчете межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных районов и городских округов» устанавливает единые финансовые нормативы для оценки нормативных расходов, для обеспечения расходных обязательств по вопросам местного значения муниципального района, городского округа, для оценки нормативных расходов для обеспечения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, для суммарной оценки нормативных расходов поселений, применяемой при расчете субвенций на осуществление государственных полномочий, предоставление дотаций бюджетам поселений, для расчета субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов из Регионального фонда компенсаций. Закон учитывает объективные различия между муниципальными образованиями одного типа в стоимости предоставления одного и того же объема услуг на одного жителя (потребителя) муниципального образования с помощью поправочных коэффициентов. Применительно к каждому финансовому нормативу установлены свои поправочные коэффициенты. Общими для всех финансовых нормативов являются северный коэффициент, сельский коэффициент, коэффициент плотности населения.

Наряду с указанными законами по регулированию межбюджетных отношений в РК приняты правовые акты по разграничению расходных полномочий, по передаче отдельных государственных полномочий на местный уровень. В РК проводится интегральная оценка качества управления муниципальными финансами муниципальных районов и

городских округов, по результатам которой занявшие три призовые места претендуют на получение субсидий на реформирование муниципальных финансов из бюджета РК.

Анализ консолидированного бюджета РК, его составляющих (республиканского, муниципальных районов, городских округов, поселений) за 2006-2007 гг. позволяет сделать следующие выводы.

1. В реализации новой редакции БК РФ в РК проведена значительная работа по разработке законодательных актов по регулированию межбюджетных отношений в регионе.

2. Закрепляемые за республиканским бюджетом, бюджетами муниципальных образований, особенно бюджетами поселений, федеральные, региональные и местные налоги и сборы не обеспечивают реализацию важного принципа бюджетной системы РФ – самостоятельности бюджетов. Республиканский бюджет, бюджеты муниципальных районов (городских округов) поселений являются значительно дефицитными. Существенную роль играют безвозмездные перечисления.

3. Региональные и местные налоги настолько незначительны в формировании консолидированного бюджета РК, его составляющих, что это ставит регион почти в полную зависимость от федерального центра.

4. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ не позволяют в полной мере реализовать право граждан на получение независимо от места проживания равного количества общественных благ. Объективной основой реализации этого права может быть только Федеральный закон «О социальных нормативах» и на его основе Постановление Правительства РФ «О социальных и финансовых нормативах».

БЮДЖЕТНАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИОРИТЕТНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Л. И. Розанова

*Института экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
insteco@karelia.ru, lirzanova@mail.ru*

Мировая практика государственного управления свидетельствует о том, что вопросы местного значения эффективнее решаются на уровне местного самоуправления, поскольку местные органы власти более осведомлены о реальном состоянии дел и могут оперативно принимать решения без согласования с высшими «эшелонами» власти. Эта форма общественно-государственного устройства не только более привлекательна, так как обеспечивает «обратную связь» с населением, но и более эффективна – ведь регулирование деятельности органов местного самоуправления и отдельных должностных лиц осуществляется самим населением, являющимся получателем услуг. Таким образом, управление территорией осуществляется местным населением через выборные органы власти.

В то же время становится очевидным, что недопустимо, когда в системе местного самоуправления проводятся организационные преобразования, а в сфере муниципальных финансов продолжает действовать централизованная система межбюджетных отношений. Поэтому реформа территориального управления идет по пути децентрализации полномочий, перераспределения функций власти, финансов, собственности, административных ресурсов. Выстраивается модель межбюджетных отношений.

Условиями успешного функционирования системы местного самоуправления являются наделение ее органов правами решать вопросы в объеме, необходимом для осуществления эффективного управления, разграничение функций между государством и местным самоуправлением, а также между различными территориальными уровнями управления. Местные органы власти самостоятельно должны формировать местные бюджеты, определять направления развития территории, утверждать программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, контролировать исполнение этих программ. Государство при этом гарантирует обеспечение социальных стандартов местным сообществам, не имеющим достаточных бюджетов, путем выделения трансфертов. В межбюджетных отноше-

ниях одним из основных является принцип сбалансированности бюджетов.

Определив сбалансированность местных бюджетов важным условием осуществления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, Министерство финансов Российской Федерации разработало Методические рекомендации по формированию мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов (письмо Минфина РФ от 15 декабря 2006 г. № 06-04-08/01-161 «Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов»). Предполагается, что их реализация поможет повысить эффективность и результативность работы органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса, а также переориентирует местные власти на выявление внутренних резервов экономии расходов и увеличения доходов местных бюджетов. Рекомендуется взвешенно подходить к установлению налоговых льгот, осуществляя оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности. Эффективность предоставления налоговых льгот заключается в первую очередь в обеспечении экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в расширении приоритетных для муниципальных образований направлений хозяйственной деятельности и стимулировании участия в реализации программ социально-экономического развития муниципального образования.

Местное самоуправление предполагает изменение подхода к местному экономическому развитию (МЭР), вовлекая в этот процесс не только субъекты власти, но и широкий круг заинтересованных участников. Новый концептуальный подход к условиям функционирования местного самоуправления основывается на тех взглядах, которые ориентированы на минимизацию внешних воздействий на самоуправляемую территорию и формирование у муниципальных властей и каждого члена местного сообщества деятельной и инициативной позиции. При этом следует соотносить программы МЭР и с национальными целевыми приоритетами. Одним из таких приоритетов является развитие агропромышленного комплекса, что существенно при определении путей МЭР в сельских населенных пунктах. И здесь важно смотреть не столько на налоговые льготы предпринимателям, сколько на возмож-

ность осуществления предпринимательской деятельности в условиях, предоставляемых ПНП «Развитие АПК».

Так, при определении приоритетным направлением в рамках данного проекта развитие кооперативной формы на селе ее поддержку, из бюджетных средств осуществлялось субсидирование ставки процента по кредитам, выделенным сельским жителям. Бюджетная и социальная эффективность от этого мероприятия проявилась в том, что только за 2007 г. доступность кредитных ресурсов как в «Россельхозбанке», так и в сельских кредитных кооперативах способствовала созданию 136 предприятий малого и среднего бизнеса на селе¹, которые в свою очередь предоставляют рабочие места местному населению. Кроме того, только кооперативом «Содействие плюс» в бюджет было перечислено 317,5 тыс. руб. НДФЛ по доходам на сбережения. В целом же по сельским кооперативам сумма данного вида налога превышает 1 млн. руб. Таким образом, бюджетная поддержка в совокупности с частной инициативой участников процесса формирования кооперативной сети в сельской местности приносит значимые результаты, подтверждая тем самым, что реформа местного самоуправления должна осуществляться в соответствии с целевыми приоритетами и местными сообществами. При этом местные органы власти перестают быть единственными участниками процесса МЭР, хотя и сохраняют роль главного разработчика стратегии развития.

¹ По данным КРСПКК «Карелагро».

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С. Н. Рябухин

Счетная палата Российской Федерации, г. Москва
pnm@ach.gov.ru

С вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» одной из важнейших задач финансовых органов местного уровня является формирование доходной части бюджетов муниципальных образований.

Как показывает практика, действующее бюджетное и налоговое законодательство не может обеспечить формирование достаточной доходной базы местных бюджетов для реализации их расходных полномочий. Большинство бюджетов муниципальных образований изначально (до реформы) являлись и являются дотационными, поэтому формируются в основном за счет финансовой помощи из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Финансовая помощь субъектам из федерального бюджета оказывается для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы, для стимулирования усилий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области повышения качества управления региональными и муниципальными финансами, для поддержки регионов в сфере предоставления социально-значимых бюджетных услуг, для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих в ходе их исполнения. Год от года доля финансовой помощи в бюджетах субъектов и муниципальных образований растет. В 2007 году ее объем составил 1,8 трлн. рублей, а в 2008 году запланирован в размере 2,3 трлн. рублей.

Анализ данных исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, проведенный Счетной палатой Российской Федерации в 2006-2007 годах, показал, что безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов других уровней местным бюджетам составили 58% их доходов. В отдельных субъектах Российской Федерации этот показатель значительно выше (в республиках Дагестан – 90%,

Ингушетия – 84%, Тыва – 87%, Алтай – 75,8%, в Корякском автономном округе почти 93%).

В настоящее время налоги на имущество и ресурсные платежи отражают уровень собственных налоговых доходов, закрепленных за регионом, доля которых составляет лишь 16-17% от общей суммы налоговых поступлений, а оставшиеся 83% формируются за счет поступлений основных федеральных налогов (налог на прибыль, подоходный налог).

Формирование доходов местных бюджетов основывается исходя из двух налогов, закрепленных за данным уровнем бюджета на постоянной основе: земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые покрывают лишь незначительную часть расходных обязательств муниципальных образований.

По итогам исполнения местных бюджетов за 2007 год доля налога на имущество физических лиц в доходах бюджетов муниципальных образований составила 0,3%, земельного налога – 3,3%. По сравнению с 2006 годом доля земельного налога в общем объеме доходов бюджетов муниципальных образований увеличилась лишь на 0,6 процентных пункта, доля налога на имущество физических лиц осталась на прежнем уровне.

Невысокая собираемость указанных налогов связана, прежде всего, с переходом на новую систему исчисления земельного налога, основанную на кадастровой стоимости земли, установленные сроки уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц – в третьем и четвертом кварталах – также негативно сказываются на сбалансированности местных бюджетов в первом и втором кварталах, с наличием значительного числа льгот по налогообложению, укрупнением территориальных налоговых органов, незавершенностью работ по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, особенно в сельской местности, оформлению в собственность или аренду всех земельных участков, отсутствием инвентаризационной оценки строений, помещений (физические лица не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества). Некоторые регионы отмечают, что отрицательное влияние на поступление доходов в бюджеты муниципальных образований оказывает отсутствие федерального закона, устанавливающего требования обязательной инвентаризации объектов недвижимости, и методики оценки недвижимости. Многие регионы ставят вопрос по уде-

шевлению процедуры регистрации прав физических лиц на недвижимое имущество.

Проанализировав данные субъектов Российской Федерации и материалы Правительства Российской Федерации о мерах, предпринимаемых по обеспечению укрепления финансов субъектов Российской Федерации, снижению уровня дотационности регионов и проблем, связанных с расширением собственной доходной базы местных бюджетов, можно сделать вывод, что еще достаточно высока зависимость бюджетов субъектов и муниципальных образований от финансовой помощи из федерального бюджета, а бюджеты отдельных субъектов Российской Федерации формируются в основном за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений. Поэтому об укреплении финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации на период до 2008 года, о которой говорится в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, пока не может быть и речи.

Недостаток средств федерального бюджета для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный и местные уровни в 2006-2007 годах, отвлекает доходные источники бюджетов субъектов и муниципальных образований от реализации собственных полномочий, тем самым замедляя реформу местного самоуправления.

О НОВЫХ ФУНКЦИЯХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

А. С. Сазонов

*ООО «Сервис-ресурс», г. Волгоград
info@volgft.ru*

26 апреля 2007 г. был принят Федеральный закон, утвердивший в новой редакции Бюджетный кодекс, затронувший изменениями все основные институты и стадии бюджетного процесса.

Среди них можно выделить следующие основные новации:

- переход на всех уровнях бюджетов бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерально-

го бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – формированию бюджета на трехлетний период;

- четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных или муниципальных услуг физическим и юридическим лицам с выполнением государственных (муниципальных) заданий, введение механизмов финансового обеспечения деятельности организаций, новых организационно-правовых форм и создание условий для проведения реструктуризации бюджетной сети;

- упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности), в том числе закрепление единых требований к бюджетному планированию, переход к утверждению федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях, более четкое и прозрачное регулирование исполнения бюджетов;

- планирование расходов на основе разделения действующих и принимаемых обязательств;

- системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего главных распорядителей (распорядителей) и получателей, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета. Определены вопросы передачи бюджетных полномочий с одного уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому уровню;

- усиление стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по эффективному и ответственному управлению региональными и муниципальными финансами;

- утверждение основных принципов и позиций бюджетной классификации Российской Федерации Бюджетным кодексом с одновременным расширением полномочий органов власти разных уровней по ее детализации, интеграции бюджетной классификации и бюджетного учета.

Указанные изменения коснулись и полномочий органов Федерального казначейства, реализация которых будет осуществляться с 1 января 2008 года.

Так, статьей 166.1 Бюджетного кодекса за органами Федерального казначейства закреплены полномочия по перечислению средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных

или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Данная функция вытекает из установленного Налоговым кодексом приоритетного права налогоплательщика получить возврат излишне уплаченных или излишне взысканных в бюджет сумм.

Списание сумм осуществляется органами Федерального казначейства с соответствующих единых счетов бюджетов на основании формируемых ими платежных поручений. Механизм перечисления средств с единых счетов бюджетов на счет 40101 Управления для возврата налогоплательщикам включает в себя:

1. Осуществление Управлением платежей с соответствующего счета бюджета на основании платежных поручений, поступивших до 14.00 текущего операционного дня.

2. Получение и обработку до 14.30 промежуточной выписки банка по соответствующему счету бюджета.

3. Формирование платежного поручения на перечисление средств с единого счета бюджета на счет 40101 Управления и передача его в банк для оплаты до 15.00.

4. Получение и обработку промежуточной выписки банка по счету 40101 Управления.

5. Исполнение возвратов излишне полученных или излишне взысканных сумм доходов налогоплательщику.

В настоящее время более 60% всех платежных документов на осуществление платежей с единых счетов бюджетов, кассовое обслуживание исполнения бюджета которых осуществляется по варианту с открытием лицевого счета финансовому органу, поступает в органы Федерального казначейства от финансовых органов к 16.00.

В случае если финансовыми органами не будет пересмотрен график представления платежных документов, переход органов Федерального казначейства с 01.01.2008 года на реализацию новых полномочий, установленных статьей 166.1 Бюджетного кодекса, может привести к тому, что перечисление средств со счетов бюджетов на счет

40101 Управления до 15.00 не позволит оплатить в этот день денежные обязательства получателей средств соответствующего бюджета.

Можно также отметить, что приказом Минфина России от 10.12.2007 года утверждено Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета. Данный приказ разработан с целью повышения эффективности расходов федерального бюджета и качества управления средствами федерального бюджета главными распорядителями средств в рамках перехода к бюджетированию, ориентированному на результат.

В соответствии с указанным Положением проводится ежеквартальный и годовой мониторинг качества финансового менеджмента на основании данных отчетности, представляемой главными распорядителями бюджетных средств в Федеральное казначейство, данных и материалов, представленных в Минфин России главными распорядителями средств федерального бюджета, а также общедоступных (опубликованных или размещенных на официальных сайтах) данных и материалов.

Годовой мониторинг качества финансового менеджмента включает в себя непосредственно мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого в течение финансового года главными распорядителями бюджетных средств, в части исполнения бюджета и его мониторинг в части документов, используемых при составлении проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В рамках подготовки информации о качестве реализации финансового менеджмента главными распорядителями бюджетных средств за органами Федерального казначейства закреплены обязанности по подготовке и представлению в Минфин России информации о степени реализации показателей, характеризующих уровень качества финансового менеджмента.

КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

С. П. Сазонов

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,
г. Волгоград
info@volgft.ru*

Для осуществления кассового обслуживания исполнения областного бюджета и бюджетов муниципальных образований Управлению Федерального казначейства по Волгоградской области открыт счет на балансовом счете 40201 и 492 счета на балансовом счете 40204 в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области.

Кассовое обслуживание исполнения областного бюджета осуществляется по варианту, предусматривающему открытие лицевого счета финансовому органу.

В соответствии с выбранным вариантом кассового обслуживания исполнения областного бюджета все расходы получателей средств областного бюджета отражаются в УФК по Волгоградской области на лицевом счете, открытом Комитету бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области.

Кроме того, в соответствии со статьей 49 закона «О федеральном бюджете на 2006 год» в УФК по Волгоградской области и отделениях УФК открыто 165 лицевых счетов получателям средств областного бюджета, осуществляющим расходы за счет средств, переданных бюджету области в форме субсидий и субвенций.

В соответствии с законом 131-ФЗ на территории Волгоградской области создано 492 муниципальных образования, в том числе 6 городских округов, 33 муниципальных района и 453 городских и сельских поселения. Органами местного самоуправления всех муниципальных образований на территории Волгоградской области выбран с 2006 года вариант кассового обслуживания бюджетов с открытием лицевого счета финансового органа.

В соответствии со статьей 49 закона «О федеральном бюджете на 2006 год» в УФК по Волгоградской области и отделениях УФК открыто 1234 лицевых счета получателей и распорядителей средств местных бюджетов, осуществляющих расходы за счет средств, переданных из областного бюджета в форме субсидий и субвенций

С 1 января 2007 г. пять городских поселений, а с 1 января 2008 г. еще шесть поселений перешли на вариант кассового обслуживания исполнения бюджета в условиях передачи отдельных бюджетных полномочий по исполнению бюджета органам Федерального казначейства.

Вариант кассового обслуживания исполнения поселенческих бюджетов, предусматривающий передачу отдельных бюджетных полномочий по исполнению бюджетов органам Федерального казначейства, в условиях создания собственного финансового органа или передачи полномочий по организации исполнения бюджета уполномоченному органу имеет ряд преимуществ, касающихся организации бюджетного процесса:

- в связи с тем, что лицевые счета открываются в органах Федерального казначейства и взаимодействие получателей средств осуществляется непосредственно с органами казначейства, время исполнения платежных документов на оплату бюджетных обязательств сокращается;

- сокращается время получения ответной информации об операциях, отраженных на лицевых счетах получателей бюджетных средств, что позволяет им оперативнее принимать управленческие решения;

- сохранение за финансовыми (уполномоченными) органами полномочий по принятию решений о финансировании тех или иных бюджетных расходов в условиях освобождения от технических функций по исполнению бюджета (в части открытия и ведения лицевых счетов) способствует повышению самостоятельности бюджетов и эффективности управления бюджетными средствами;

- сокращается потребность в высококвалифицированных бухгалтерских кадрах на муниципальном уровне.

В заключение необходимо отметить, что вариант кассового обслуживания исполнения бюджетов с открытием лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств и доведением до них лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования является наиболее эффективным, но только в условиях максимального использования системы электронного документооборота.

Одной из основных функций, выполняемой органами Федерального казначейства, сегодня является учет поступлений в бюджетную систему и распределение этих поступлений по соответствующим бюджетам бюджетной системы.

Как определено в Бюджетном кодексе, администраторами поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, Центральный Банк Российской Федерации, а также бюджетные учреждения, созданные органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющие в установленном порядке контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним.

В рамках бюджетного процесса функции администратора доходов расширяются, они осуществляют мониторинг, контроль, анализ и прогнозирование поступлений средств из доходного источника и представляют проекты поступлений соответствующих бюджетов на очередной финансовый год в финансовые органы.

В соответствии с пунктом 5 статьи 160.1 Бюджетного кодекса в редакции Закона № 63-ФЗ установлено, что определение территориальных органов (подразделений) федеральных органов исполнительной власти в качестве главных администраторов доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Это означает, что законодательно на уровне Бюджетного кодекса устанавливаются обязанности территориальных органов федеральных органов государственной власти по представлению необходимых сведений для составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов). На практике для финансовых органов это будет являться информационной основой для составления кассового плана по доходам бюджета на очередной финансовый год и плановый период, необходимость в которой наиболее остро обозначилась с момента реализации реформы местного самоуправления и стала возможной благодаря системным преобразованиям в части исполнения бюджетов.

ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТА ТЕРРИТОРИИ НА ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

С. В. Сигова, В. А. Гуртов

*Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск
sigova@onego.ru, vgurt@psu.karelia.ru*

Концепция долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации до 2020 года предусматривает переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Это позволит резко расширить конкурентный потенциал российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и на этой основе задействовать новые источники экономического роста и повышения благосостояния. Источником высоких доходов становится не только возможность получения ренты от использования природных ресурсов и мировой конъюнктуры, но и производство новых идей, технологий и социальных инноваций.

Однако для того, чтобы это произошло, науке необходима серьезная финансовая поддержка из разных источников, и в том числе из бюджетов субъектов Федерации. Последнее особенно актуально в связи с тем, что практически все регионы уже объявили о выборе инновационного развития региональной экономики.

1. Прикладные исследования и разработки – необходимый элемент инновационной продукции

Характеризуя современное состояние высокотехнологического комплекса России, необходимо отметить слабую инновационную активность промышленных организаций, их низкую конкурентоспособность по сравнению с зарубежными товарами, для которых российский рынок наукоемких товаров является открытым. В структуре продукции, выпускаемой российской промышленностью и сельским хозяйством, инновационная часть – новая, предложенная наукой, составляет 1%, редко 5% (в развитых странах – около 20%; в ФРГ доля производства наукоемкой продукции близка к 45%).

Удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции промышленности в 2004-2006 годах в РФ составлял около 7%. Внутри страны результаты, получаемые российской наукой, слабо востребованы. «Инновационная активность» по использованию открытий и усовершенствований в России крайне мала. Для России

характерна очень низкая доля высокотехнологичной продукции в товарном экспорте – 7,5%. Страны с развитой рыночной экономикой показывают совсем другой порядок цифр. Так, в США аналогичный показатель составляет 32%, в Великобритании – 31%, во Франции – 23%.

В результате этого Российская Федерация вынуждена приобретать современные технологии за рубежом, вследствие чего она характеризуется общим дефицитом технологического баланса. По стоимости технологический импорт превышает экспорт в 2,5 раза по состоянию на начало 2006 года.

Таким образом, в РФ существует острая нехватка новых технологий собственного производства. Особенно это ощущается в таких определяющих видах экономической деятельности, как добыча полезных ископаемых и обрабатывающее производство (первый является самым масштабным в настоящее время, второй – необходимо развивать для диверсификации экономики). Доля в платежах по импорту технологий указанных видов максимальна и составляет по 43% каждый.

2. Вклад региональных бюджетов в финансирование прикладной науки

Для инновационной продукции определяющим является высокая доля НИОКР в стоимости этой продукции. Одним из важнейших факторов использования результатов науки в инновационной экономике представляется уровень и структура финансирования самой науки. В Российской Федерации внутренние затраты на исследования и разработки складываются следующим образом: бюджетные средства – 60%, средства организаций предпринимательского сектора – 31%, иностранные источники – 7%, прочие – 2%. В то же время размеры и качество государственного финансирования не соответствуют требованиям рыночной экономики. В странах ОЭСР эти пропорции складываются наоборот: 60% – средства предпринимательского сектора и 40% – государственные расходы.

Согласно действующему законодательству, за финансирование науки отвечает федеральный уровень власти. Участие регионов в этом процессе не отличается должной активностью. Максимальная доля участия субъектов РФ в бюджетном финансировании прикладной науки была зафиксирована в 2001 году и составила лишь 0,068% от расходов консолидированного бюджета СФ. По данным 2007 года рассматриваемый показатель составляет всего 0,042% (рис. 1).

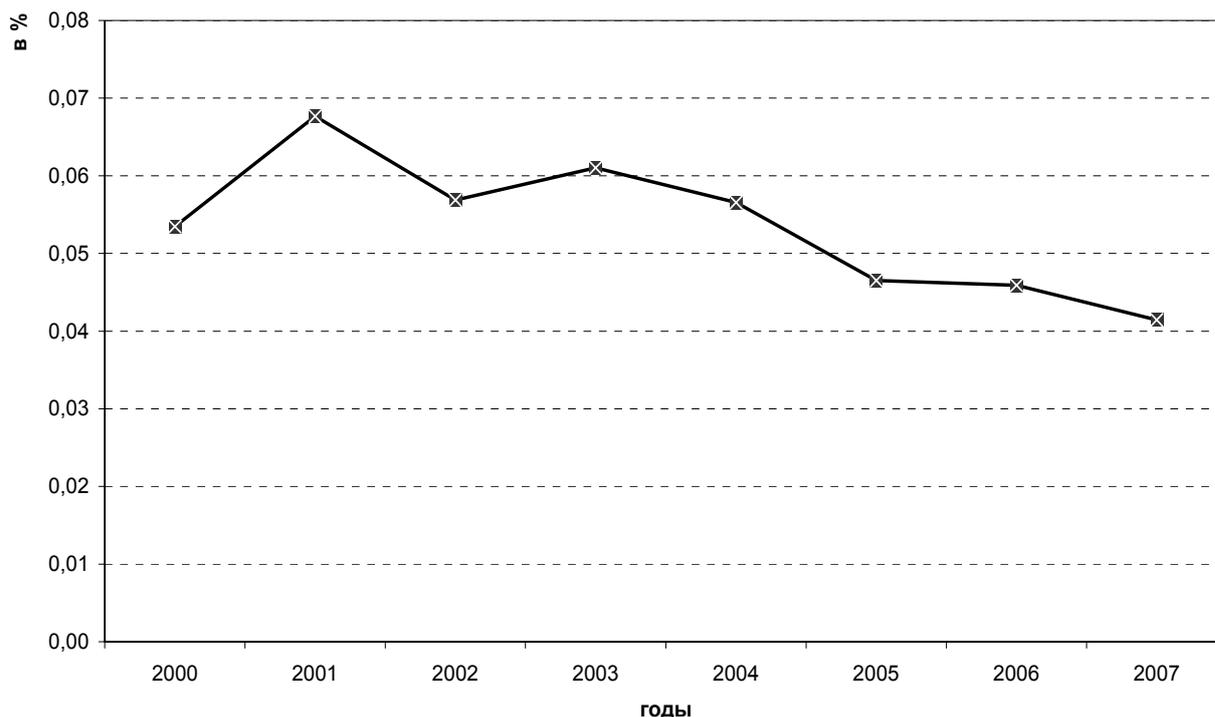


Рис. 1. Доля расходов субъектов РФ в расходах на науку из средств консолидированного бюджета СФ

Такой чрезвычайно низкий показатель бюджетных расходов на прикладную науку обусловлен федеральным законодательством о разделении полномочий, согласно которому региональный бюджет не может финансировать собственность другого уровня и не допускается софинансирование. Результатом реализации этих положений в области науки являются характеристики финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов СФ.

По такому показателю, как доля расходов на науку в консолидированных бюджетах субъектов Федерации, наибольшие значения – от 0,59 до 0,26% реализованы в следующих субъектах: Республика Саха (Якутия), Калужская область, Ямало-Ненецкий АО, Республика Тыва, Самарская область. В первых пяти субъектах РФ с максимальным душевым финансированием науки из консолидированных бюджетов СФ в абсолютном выражении его размер составляет от 454 руб. на человека (Ямало-Ненецкий АО) до 98 руб. на человека (Калужская область).

Необходимо отметить, что на сегодняшний день Программы социально-экономического развития субъектов РФ на период до 2020 года в обязательном порядке включают активные сценарии развития и инновационную составляющую. В то же время существующий средне-

российский уровень финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов субъектов Федерации (0,005-0,006%) абсолютно неприемлем для достижения стратегических целей по инновационному развитию. При достижении доли инновационной продукции 20% в общем объеме продукции и 3-5% расходов на НИОКР в ее составе требуется не менее 0,3% расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на прикладную науку. В настоящее время только 4 из 81 субъекта РФ (с учетом объединения автономных округов) – Республика Саха (Якутия), Калужская область, Ямало-Ненецкий АО, Самарская область удовлетворяют этому критерию. Даже те субъекты Федерации (Москва, Санкт-Петербург и др.), которые характеризуются максимальным финансированием в абсолютном выражении, не попадают под критерий 0,3% расходов на прикладную науку из консолидированных бюджетов РФ.

В отношении остальных субъектов Федерации ситуация складывается крайне неудовлетворительная. В 57 субъектах РФ расходы на прикладную науку в течение 2006 года в расчете на 1 человека составляли менее 50 руб. «Замыкают» перечень регионов с минимальными душевыми расходами такие субъекты РФ, как Вологодская область – 20 коп. в год на человека; Ставропольский край – 3 коп. в год на человека; Брянская область – менее 1 коп. в год на человека.

Сложившаяся очень слабая поддержка развития прикладной науки региональными властями усугубляется еще и тем, что в настоящее время 21 субъект Федерации не выделяет средства своего консолидированного бюджета на научную деятельность (Приморский край, Владимирская область, Нижегородская область, Кемеровская область, Костромская область, Курская область и др.). Однако при разработке долгосрочных программ развития регионов, исходящих из общей концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, они предусматривают инновационный вариант развития экономики.

3. Прямые расходы федерального бюджета на науку в субъектах РФ

Анализ расходов на науку в структуре консолидированных бюджетов субъектов Федерации показывает, что полученные численные характеристики являются слишком незначительными для того, чтобы существенным образом влиять на социально-экономическое развитие регионов и способствовать активному использованию достижений НТП.

Прямые расходы федерального бюджета на науку в регионах значительно выше, чем из средств консолидированных бюджетов субъектов. Однако надо иметь в виду, что расходы верхнего уровня бюджетной системы в значительной части ориентированы на поддержку фундаментальной науки. В связи с этим на исследования и разработки, которые могли бы напрямую способствовать увеличению доли инновационной и наукоемкой продукции, остается немного средств.

Для большей части субъектов РФ величина финансирования прикладной науки из федерального бюджета остается существенно ниже нормативного значения (0,3% расходов консолидированных бюджетов РФ), обеспечивающего необходимую долю НИОКР в выпуске инновационной продукции. Федеральные средства «компенсируют» недостаток региональных расходов на науку только в отдельных субъектах Федерации (например, в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Томской области, т. е. в регионах с максимальным финансированием из ФБ).

В других регионах такого не происходит. Примерно у 50% субъектов РФ финансирование науки необходимо увеличить в 10 и более раз, чтобы расходы достигали 0,3% КБ РФ. Существующий уровень финансирования из федерального бюджета для всех регионов этого не обеспечивает.

Таким образом, от уровня финансирования прикладных научных исследований зависит развитие технологических инноваций. В условиях выбора Россией инновационного пути развития необходима поддержка науки со стороны региональных властей, в том числе за счет бюджетного финансирования, для достижения указанной цели.

Проведенный сравнительный анализ финансирования показывает недостаточность как федеральных, так и региональных бюджетных ресурсов для обеспечения динамичного развития научных исследований. Поэтому основная часть инвестиций для инноваций должна быть со стороны частного сектора, а государству необходимо их стимулировать, в том числе налоговыми методами.

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УЧЕТА СРЕДСТВ ОТ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

О. В. Соколова

*НПО «Криста», г. Рыбинск
krista@karelia.ru*

Необходимость модернизации системы учета средств от приносящей доход деятельности получателей бюджетных средств связана с новыми требованиями бюджетного законодательства. Бюджетным кодексом РФ (в ред. Федерального закона от 26.04.07 № 63-ФЗ) предлагается включить указанные средства в состав бюджета на всех этапах бюджетного процесса (п. 5 ст. 41). Эта норма носит отложенный характер и будет введена в действие отдельным федеральным законом, до вступления в силу которого порядок использования указанных средств должен соответствовать требованиям, установленным выше-названным Федеральным законом.

В течение 2007-2008 гг. на базе программных продуктов НПО «Криста» было реализовано несколько проектов модернизации системы учета средств от приносящей доход деятельности, как на региональном, так и на муниципальном уровне. Путем обобщения опыта регионов и муниципальных образований были разработаны методические рекомендации по учету средств от приносящей доход деятельности в АС «Бюджет» и АС «Система удаленного документооборота» для различных вариантов.

Особый интерес представляет реализованный порядок учета средств от приносящей доход деятельности в случае их включения в состав бюджета. Этот порядок позволяет соблюсти все требования действующего бюджетного законодательства, зачислять указанные средства в доходы бюджета после освобождения их от налогов, не требует получения дополнительной (нерегламентированной) информации от органов Федерального казначейства, позволяет перераспределить нагрузку по обработке невыясненных поступлений с финансового органа на главных администраторов поступлений.

При создании системы учета средств от приносящей доход деятельности на основе программных продуктов НПО «Криста» организуются автоматизированные рабочие места (АРМ) для специалистов

ФО, ГРБС, РБС, ПБС, участвующих в процессе учета указанных средств.

Решение НПО «Криста» позволяет:

- реализовать различные методики учета средств от приносящей доход деятельности, разрешенные действующим бюджетным законодательством;
- организовать электронный документооборот с применением средств ЭЦП между участниками процесса;
- автоматизировать учет генеральных разрешений и разрешений на открытие лицевых счетов по учету средств от приносящей доход деятельности, в том числе обеспечить электронный обмен документами между ФО, ГРБС, РБС, ПБС в процессе оформления, выдачи, дополнения и отзыва разрешений с применением средств ЭЦП;
- обеспечить автоматический контроль поступлений средств от приносящей доход деятельности на наличие разрешенного (указанного в разрешении) источника образования средств, и автоматическую блокировку использования поступлений из неразрешенных источников;
- выделить операции с заблокированными и невыясненными поступлениями в выписках из лицевых счетов и лицевых счетах по учету средств от приносящей доход деятельности, формировать реестры заблокированных поступлений;
- автоматизировать обработку выписок банка по счетам 40603 (40703), 40116 и ФК по лицевому счету бюджета с автоматическим распределением по соответствующим лицевым счетам ГРБС, РБС, ПБС, ФО;
- автоматизировать обработку выписки из сводного реестра поступлений и выбытий ФК на АРМ ГРБС, автоматически распределять средства по лицевым счетам подведомственных;
- поддерживать федеральные методики ведения лицевых счетов по учету средств от приносящей доход деятельности;
- обеспечить формирование, сбор и консолидацию бюджетной и аналитической отчетности по средствам от приносящей доход деятельности.

Дальнейшее развитие данного решения планируется в связи с появлением нового федерального закона, который определит новые пра-

вила использования средств от приносящей доход деятельности бюджетных учреждений.

О ВОЗМОЖНОСТИ МОДЕЛИРОВАНИЯ ДИНАМИЧЕСКИХ ЭФФЕКТОВ РАЗВИТИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

В. И. Спирягин

*ИСЭиЭПС КомиНЦ УрО РАН, г. Сыктывкар
spiryagin@iespn.komisc.ru*

Повышенное внимание российских и зарубежных экономистов к развитию макроэкономических систем в стране и за ее пределами было отличительной чертой периода начала реформ (при общей цели и главной установке таких исследований – «представить результаты анализа ... реформ»). В отличие от этого можно сосредоточиться на изучении воздействия отдельных эффектов с помощью новых методов. Если ранее анализировались уже имевшие место реформы, то по текущей периодике, ко времени окончания периода реформирования, заметно, что интерес зарубежных исследователей к их общим итогам и результатам значительно ослабел. Возможно, это объясняется началом нового этапа развития экономики, связанного с небывалым ростом цен на энергоресурсы. В определенной степени рост цен на ресурсы и продукцию сам по себе является одним из побочных результатов проведенных реформ, который не учитывался экономистами в самом их начале. Этот вывод можно подкрепить следующими соображениями. Плановые экономики изначально были ориентированы на низкие цены, а реформирование, связанное с отказом от плана и переходом к рынку, дестабилизировало ранее существовавшие низкие уровни цен на энергоресурсы, но с определенным временным лагом (периодом запаздывания). В силу этого и других веских причин, например, спада производства ресурсов и пр., произошел неизбежный скачок цен. В этих условиях затронутая выше проблема остается весьма актуальной, поскольку выявляет многие реально возникшие и неизвестные экономистам эффекты и проблемные узлы развития макросистем. Среди них – макроэкономические системы страны и ее регионов.

С помощью анализа динамики основных показателей развития региональной системы было проведено изучение воздействия отдельных эффектов на устойчивость процессов. Выявлена проблема непропорциональной динамики добавленной стоимости (ДС). Ее теоретический аспект лежит в области исследования образования и распределения произведенного продукта, анализа эффективности протекающих процессов и реформ при помощи производственных функций (ПФ) и форм модельных уравнений (ФМУ). С учетом этого предложено использование метода Лагранжа (II рода) для создания уравнений динамики и оценивания конкретной модели региональной экономики. На этой основе для региональной системы получены ключевые индексы экономического развития.

Для рассматриваемого региона индекс хозяйственного развития (index of economic development) составляет $I_e = 0,56837 \approx 56,8\%$.

Поскольку в рыночных условиях общие возможности, надежность и резервы систем электроэнергетики зачастую определяют граничные условия для потребителей и важнейших узлов хозяйственной системы, то предложено при принятии решений на перспективу исходить из величин резерва по узлам, ввода генерирующих мощностей, ориентируясь на максимум нагрузки. Это позволяет определить, с некоторой степенью точности, перспективные отметки индекса на 2015 г. и на 2020 г. как 67,93% и 71,65%.

Возможный прирост индекса хозяйственного развития за 2005-2015 гг. на 19,595% имеет свои аналоги в прошлом. Данные об их результатах были обработаны и оценены с помощью ПФ. Изменение в таких размерах всего за одно десятилетие привело к крупным сдвигам в экономической системе, в ее уровне развития и к смене форм и методов хозяйствования. Основным фактором развития системы в таких условиях становится наличие возможности и подходящий размер средств инвестирования, что перекликается с современным тезисом о связи степени развитости хозяйства и его инфраструктуры с экономической привлекательностью региона.

Индекс регионального индустриального развития (index of regional industrial development) – $I_i = 0,20092 \approx 20,1\%$.

Имеются предложения по росту индекса на перспективу к 2020 г. до отметок 28,14-44,22% на основе учета вклада инвестиционных проектов в развитие региона с учетом инновационного содержания.

Индекс регионального аграрного развития (index of regional agri-

cultural economic development) – $I_a = 0,01069 \approx 1,1\%$.

Поскольку лишь 25-40% сельских жителей региона вовлечено в трудовую деятельность, то при решении проблем занятости в сельской местности индекс может быть увеличен в перспективе до значений 2,75-4,40%.

Индекс развития сервиса (index of infrastructural development) – $I_s = 0,24878 \approx 24,9\%$.

В регионе лишь 15% работает в сфере обслуживания. Потенциал населения трудоспособного возраста в основных видах экономической деятельности используется лишь на 2/3. Реализация трудового потенциала населения позволяет поднять значение данного индекса в перспективе до отметок 33,19-41,5%.

На основе данных территориального ранжирования субъектов РФ по величине ВРП на душу населения и по отношению к среднероссийскому уровню экономика региона находилась в первом десятке из почти 90 субъектов РФ. Согласно списку регионов страны Республика Коми вместе Северо-Западным федеральным округом занимала промежуточное положение между ДФО и ЮФО, т. е. находилась между Югом и Дальним Востоком РФ.

ОСОБЕННОСТИ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. Н. Сухова

Петрозаводский филиал Санкт-Петербургского университета

МВД России, г. Петрозаводск

irene@sampo.ru

Закон Республики Карелия от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» устанавливает основы организации и осуществления бюджетного процесса для бюджетной системы Республики Карелия, а также непосредственное регулирование порядка составления, рассмотрения и утверждения, исполнения и отчета об исполнении бюджетов Республики Карелия и территориаль-

ного государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования¹.

Составление проекта бюджета Республики Карелия строится на бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, прогнозе социально-экономического развития Республики Карелия, основных направлениях бюджетной и налоговой политики, бюджетном послании Главы Республики Карелия Законодательному собранию Республики Карелия².

В Республике Карелия в соответствии со статьей 27 вышеуказанного закона Республики Карелия порядок составления проекта бюджета Республики Карелия устанавливается Правительством Республики Карелия, тем самым обеспечивая его составление в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Непосредственное составление проекта бюджета осуществляет Министерство финансов Республики Карелия. Поскольку бюджет Республики Карелия составляется сроком на один год³, то в соответствии с пунктом 4 статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации Правительство Республики Карелия разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план Республики Карелия.

Во исполнение статьи 174.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации Министерство финансов Республики Карелия приняло по-

¹ СЗ РК. 2001. № 7. Ст. 918; Газета «Карелия», N 78 (925) от 30 июля 2002 г. С. 5-7; № 80 (1066) от 26 июля 2003 г. С. 7; № 137 (1123) от 9 декабря 2003 года; № 112 (1243) от 7 октября 2004 года, С. 19; № 145 (1276) от 25 декабря 2004 года, С. 4-5; № 37 (1315) от 9 апреля 2005 года, С.14; СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 974; Газета «Карелия» № 41 (1467) от 18 апреля 2006 года, С. 6; № 146 (1572) 28 декабря 2006 г. С.18; № 129 (1702) 17.11.2007 г. С. 12-14; № 130 (1703) 20.11.2007 г. С. 8-10.

² Там же, п. 3, ст. 27.

³ Ст. 27 Закона РК от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» (с изм. от 25 июля 2002 г., 21 июля 2003 г., 1 декабря 2003 г., 29 апреля 2004 г., 17 декабря 2004 г., 1 апреля 2005 г., 6 октября 2005 г., 12 апреля 2006 г., 19 декабря 2006 г., 12 ноября 2007 г.) // СЗ РК. 2001. № 7. Ст. 918, Газета «Карелия» № 78(925) от 30 июля 2002 г. С.5-7; № 80 (1066) от 26 июля 2003 г. С. 7; № 137 (1123) от 9 декабря 2003 года; № 112 (1243) от 7 октября 2004 года, С. 19; № 145 (1276) от 25 декабря 2004 года, С. 4-5; № 37 (1315) от 9 апреля 2005 года, С.14; СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 974; Газета «Карелия» № 41 (1467) от 18 апреля 2006 года, стр. 6; № 146 (1572) 28 декабря 2006 г. С.18; № 129 (1702) 17.11.2007 г. С. 12-14; № 130 (1703) 20.11.2007 г. С. 8-10.

рядок и методику планирования бюджетных ассигнований бюджета Республики Карелия на очередной год и среднесрочную перспективу⁴.

Положениями статьи 31-1 Закона РК во исполнение Закона Республики Карелия от 11 мая 2004 года № 770-ЗРК «О едином балансе активов и пассивов Республики Карелия» предусмотрено составление единого баланса активов и пассивов Республики Карелия⁵. Данный баланс составляется ежегодно в целях создания единой системы данных о материальных и финансовых ресурсах Республики Карелия. Таким образом, на практике он используется для аналитических целей, т. е. для информации о казне Республики Карелия и ее финансовых активах.

Кроме того, на стадии составления проекта бюджета Республики Карелия предусмотрено принятие долгосрочных бюджетных целевых программ, одобренных Правительством Республики Карелия и намечаемых к финансированию за счет бюджетных средств в очередном финансовом году⁶. Правовое регулирование вопросов целевых бюджетных программ, финансируемых за счет бюджета Республики Карелия, определено в Законе Республики Карелия от 6 октября 2005 года N 909-ЗРК «О целевых бюджетных программах Республики Карелия»⁷.

Таким образом, можно сделать вывод, что, выдерживая требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, Республика Карелия реализует бюджетное право на составление проекта бюджета Республики Карелия и устанавливает свою специфику правового регулирования рассматриваемой стадии бюджетного процесса.

⁴ Приказ Министерства финансов Республики Карелия от 21 августа 2007 года № 255 «О порядке и методике планирования бюджетных ассигнований бюджета Республики Карелия на очередной год и среднесрочную перспективу» // СЗ РК. 2007. № 9 (Ч. 2) Ст. 1191.

⁵ Газета «Карелия», № 52 (1183) от 18 мая 2004 года, С. 9, СЗ РК. 2004. № 5. Ст. 488.

⁶ Ст. 32 Закона РК от 6 октября 2005 N 909-ЗРК «О целевых бюджетных программах Республики Карелия» // СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 973; газета «Карелия» № 65 (1638) 19.06.2007 г. С. 4.

⁷ СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 937.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

И. Н. Сухова, Н. А. Харитонов

*Петрозаводский филиал Санкт-Петербургского университета
МВД России, г. Петрозаводск
irene@sampo.ru, petrofilial@mail.ru*

В настоящее время в Российской Федерации нет единого органа, осуществляющего финансовый контроль со стороны государства. В связи с этим обязанность по осуществлению государственного финансового контроля возложена на различные органы, представляющие Российское государство.

Правовые основы государственного финансового контроля были заложены еще в 1996 году в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»¹. Указанный нормативный акт установил органы, осуществляющие государственный финансовый контроль. К ним относились Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Республика Карелия, организуя финансовый контроль, исходит из общих принципов, установленных данным нормативным актом. В соответствии с ним можно представить следующую структуру органов государственного финансового контроля: Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия; Министерство финансов Республики Карелия (Контрольное управление и Управле-

¹ Указ Президента Российской Федерации 25 июля 1996 года № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 1 августа. № 144.

ние казначейства), Управление ФСНС по Республике Карелия, Петрозаводская таможня, Управление Росфиннадзора по Республике Карелия, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств бюджета Республики Карелия и территориальных внебюджетных фондов, в частности, Министерство внутренних дел по Республике Карелия.

Правовые основы для осуществления государственного финансового контроля в Республике Карелия заложены в части третьей Закона Республики Карелия от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия»². Так, в статье 64 указанного закона прямо установлено, что органом государственного финансового контроля, созданным Законодательным собранием Республики Карелия, является Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия. Органом государственного финансового контроля, созданным Правительством Республики Карелия, является Министерство финансов Республики Карелия, которое для целей контроля в своем составе образует Контрольное управление и Управление казначейства. Немаловажно, что региональный законодатель наделяет полномочиями государственного финансового контроля также главных распорядителей и распорядителей средств бюджета Республики Карелия. Также рассматриваемый закон определяет полномочия каждого органа и формы осуществления контроля.

Можно отметить, что в целях повышения эффективности при организации и проведения мероприятий по борьбе с правонарушениями в бюджетной сфере утвержден Министром финансов Республики Карелия и Министром внутренних дел Республики Карелия порядок взаимодействия органов государственного финансового контроля Республики Карелия с правоохранительными органами Республики Карелия при назначении, проведении проверок и реализации материалов проверок.

² СЗ РК. 2001. № 7. Ст. 918; Газета «Карелия» № 78(925) от 30 июля 2002 г. С.5-7; № 80 (1066) от 26 июля 2003 г. С. 7; № 137 (1123) от 9 декабря 2003 года; № 112 (1243) от 7 октября 2004 года, С. 19; № 145 (1276) от 25 декабря 2004 года, С. 4-5; № 37 (1315) от 9 апреля 2005 года, С.14; СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 974; Газета «Карелия» № 41 (1467) от 18 апреля 2006 года, С. 6; № 146 (1572) 28 декабря 2006 г. С.18; № 129 (1702) 17.11.2007 г. С. 12-14; № 130 (1703) 20.11.2007 г. С. 8-10.

Таким образом, выдерживая общую структуру государственного финансового контроля, Республика Карелия устанавливает свою региональную специфику.

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

С. В. Тишков

*Института экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
insteco_85@mail.ru*

Повышение благосостояния населения, экономический рост, развитие реального сектора экономики во многом зависят от возможностей выпуска регионом конкурентоспособной высокотехнологичной продукции, ухода от сырьевой направленности экономики. В условиях вступления Российской Федерации в ВТО вопросы активизации инновационной деятельности, стратегического управления инновационными процессами приобретают особую актуальность. Это связано с созданием условий, обеспечивающих непрерывность распространения потоков знаний между промышленностью, прикладными научно-исследовательскими организациями и фундаментальной наукой университетов и академий.

Региональный уровень приобретает все большее значение для активизации инновационных процессов, предоставления целевой поддержки инновационным компаниям и научным учреждениям. Данное обстоятельство объясняется, с одной стороны, природой инновационных процессов, имеющих локализованный характер, с другой стороны, необходимостью учета дифференциации российских регионов, использования положительного влияния специализации.

Практика управления проектами укрепилась, начиная с первой половины XX века, возникла в ряде стран в государственных учреждениях, выполняющих программы вооружения и обороны. Идея оформления профессии специалиста по управлению проектами впервые была высказана несколькими энтузиастами, профессионально занимающимися управлением проектами в фармацевтической и строительной промышленности в конце 1960 годов.

Цель доклада заключается в теоретико-методологическом изучении специфики формирования региональной инновационной системы, обосновании направлений совершенствования данного процесса. Автор также анализирует пути повышения роли региональных и муниципальных властей в регионе для эффективного формирования региональной инновационной системы и управления инновационными проектами.

Достижение указанной цели предопределило постановку и решение следующих задач:

- конкретизировать понятие «инновационный проект», определить элементный состав инновационного проекта;
- выявить основные стратегические направления и инструменты, обеспечивающие совершенствование управления инновационными проектами.

Инновационный проект – это проект, решение задач которого направлено либо на создание новшества (новой технологии и метода, нового продукта и услуги), либо на освоение новой технологии или нового метода (нового способа или новой возможности действий), новой системы или структуры. То есть инновационный проект – это намечаемый к планомерному осуществлению, объединенный единой целью и приуроченный к определенному времени комплекс работ и мероприятий по созданию, производству и продвижению на рынок новых высокотехнологичных продуктов с указанием исполнителей, используемых ресурсов и источников¹.

Управление инновационным проектом – это раздел теории управления социально-экономическими системами, изучающий методы, формы и средства наиболее эффективного и рационального управления изменениями.

Это искусство руководства и координации людских и материальных ресурсов на протяжении жизненного цикла проекта путем применения современных методов управления и информационных технологий для достижения определенных в проекте результатов по составу и объему работ, их стоимости, срокам и качеству.

Данный процесс включает 5 основных этапов: планирование и прогнозирование работ, организация исполнения, контроль и анализ исполнения, стимулирование участников, координация исполнителей по времени и ресурсам.

¹ Попов В. Л. Управление инновационными проектами: Учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2007. С. 26.

Особенностью управления инновационным проектом является то, что здесь объект – это жизненный цикл инновации, то есть инновационный продукт. Особенностью такого проекта является то, что проект выполняется на основе предшествующего знания высококлассных специалистов, сконцентрированных в одном месте, проектирование осуществляется путем создания нового знания.

Для эффективного управления инновационными проектами необходимо создание инновационной системы в регионе, которая способствовала бы этому процессу. В республике формируется инновационная система, и она представлена рядом действующих блоков.

Научно-технический блок включает 7 институтов Карельского научного центра Российской академии наук, 3 отраслевые научно-исследовательские организации, 3 высших учебных заведения, 12 филиалов различных вузов страны, 5 научно-технических подразделений на промышленных предприятиях. Производственно-технологический блок представляют предприятия высокотехнологичных отраслей экономики. К малым инновационным предприятиям, успешно работающим, относятся научно-производственное предприятие «Прорыв», центр «ПетрГУ – Метсо Систем Автоматизация», лаборатория нанотехнологий КГПУ. К крупным современным предприятиям относятся «Сетлес», «Норд – Тимбер», «АЕК». Инфраструктурный блок включает Фонд поддержки инновационной и изобретательской деятельности ПетрГУ, Региональный инновационный комплекс ПетрГУ, Международная школа «ТРИЗ», исследовательские подразделения КГПУ, инновационный центр наукоемких технологий «Укко» ИГ КарНЦ РАН, бизнес-инкубатор. Управленческий блок представлен структурными подразделениями республиканских министерств, вузов, исследовательских институтов, научного центра РАН. Системный блок объединяет все элементы инновационной деятельности в единую систему, дает ясное видение основных направлений инновационной деятельности и координирует всю деятельность в республике. В настоящее время в республике он практически отсутствует.

Кроме того, для формирования и эффективного функционирования инновационных проектов предполагается создание адекватной инновационной инфраструктуры.

В условиях имеющейся структуры карельской экономики и науки нужно выделить ряд основных направлений деятельности для перехода к инновационному пути развития и обеспечения существенного влияния инновационной деятельности на темпы роста карельской экономики.

1. Поддержка коммерциализации результатов научной деятельности.

2. Сотрудничество с бизнесом для поиска быстрых рынков.

3. Модернизация базовых секторов экономики, включая глубокую переработку природных ресурсов, использование энергетических, транспортных и сельскохозяйственных возможностей, также модернизацию практически всех используемых технологий, почти всего парка машин и оборудования. Причем лучшие технологии – это в большинстве случаев и самые энергоэффективные, энергосберегающие технологии.

4. Создание равных возможностей для людей, формирование мотивации к инновационному поведению, радикальное повышение эффективности экономики, прежде всего на основе роста производительности труда.

ПРОБЛЕМЫ СБОРА И УПЛАТЫ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА В ОТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ЗАНЯТЫХ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

И. В. Торотенкова

Департамент строительства и ЖКХ Мурманской области,

г. Мурманск

torotenkova@amo.murman.ru

В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок как объект земельных отношений – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Согласно статье 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса (ЖК) Российской Федерации», земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, который сформирован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК) и в отношении которого проведен государственный кадастровый учет, переходит

бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

В случае, если земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, не сформирован до введения в действие ЖК, на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме любое уполномоченное указанным собранием лицо вправе обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом.

С момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

К сожалению, доля земельных участков, занятых многоквартирными домами и сформированных отдельно для каждого дома в муниципальных образованиях Российской Федерации, в том числе и в Мурманской области, остается достаточно низкой. Именно поэтому принятый 21.07.2007 Федеральный закон № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – 185 ФЗ) определил одно из условий получения средств финансовой поддержки – это наличие утвержденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, осуществляющими распоряжение земельными участками, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена, графиков проведения до 1 января 2011 года в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» работ по формированию и проведению государственного кадастрового учета за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и(или) местных бюджетов земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, в границах территории муниципального образования, претендующего на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда,

Важность и актуальность формирования указанных земельных

участков объясняется тем, что оно:

- обеспечит повышение уровня благоустроенности территорий жилых кварталов, так как позволит регулировать содержание земельных участков в соответствии с Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491;
- увеличить поступления от земельного налога в местные бюджеты.

Согласно письму Министерства финансов Российской Федерации от 17.05.2006 № 03-06-02-02/65, «при отсутствии кадастрового учета земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, органам государственной власти или органам местного самоуправления в целях обеспечения полноты поступлений платежей по земельному налогу в бюджеты муниципальных образований необходимо принять меры по формированию земельных участков под многоквартирными домами и проведению их кадастрового учета».

Однако налоговыми службами на муниципальном уровне вместо активной совместной работы с органами местного самоуправления муниципальных образований по вопросу формирования земельных участков, занятых многоквартирными домами, направляются налоговые требования по уплате земельного налога в адрес жилищно-строительных кооперативов (далее – ЖСК), которые определяются в качестве плательщиков земельного налога.

Требование налоговой службы основывается следующим: «отсутствие документа о праве пользования землей, получение которого зависит от волеизъявления самого пользователя, не может служить основанием для освобождения его от уплаты налога на землю».

Но ведь в этой ситуации важно не упустить главное: какое отношение к земельному участку имеют ЖСК? ЖСК не является пользователем земельного участка, пользователями являются собственники помещений в многоквартирном доме, который управляется ЖСК.

Согласно статье 129 ЖК:

- член жилищного кооператива приобретает право собственности на жилое помещение в многоквартирном доме в случае выплаты паевого взноса полностью,
- на отношения собственности в многоквартирном доме в жилищном кооперативе при условии полностью выплаченного паевого взноса хотя бы одним членом жилищного кооператива распространяется дей-

ствие главы 6 ЖК, которая определила понятие «общее имущество собственников многоквартирного дома», т. е. на многоквартирный дом, управляемый ЖСК, распространяются требования, аналогичные для других многоквартирных домов.

Однако инспекция ФНС России по г. Мурманску считает, что ЖСК должен уплачивать земельный налог, в дальнейшем перераспределяя его среди собственников квартир. Это требование не основано на нормативных документах и идет вразрез с требованиями Министерства финансов Российской Федерации (письма от 06.04.2006 № 21-4-04/153@, от 26.12.2006 № 03 06 02 02/154 и от 17.05.2006 № 03-06-02-02/65), согласно которым плательщиками земельного налога являются собственники помещений в многоквартирном доме – аналогично порядку взимания налога на имущество с собственников жилых помещений.

Расчет земельного налога налоговая служба выполняет на базе данных, предоставленных комитетом имущественных отношений г. Мурманска о площадях земельного участка.

В то же время выписка из государственного земельного кадастра Управления Роснедвижимости по Мурманской области, полученная ЖСК «Мурманск 85-7», имеет сведения об участке на 5 домов, а не на 2 дома, управляемые ЖСК. В выписке также указаны: сведения о правах – государственная собственность, особые отметки – площадь ориентировочная. Сведения о границах не позволяют однозначно определить участок в качестве объекта недвижимости, подлежащего передаче по сделке. Каким же образом можно выделить площадь и кадастровую стоимость для каждого дома, управляемого ЖСК? Так как отсутствует порядок условного выделения базовых показателей, необходимых для расчета земельного налога, представляется невозможным проведение правомерного расчета земельного налога.

В настоящее время ЖСК являются образцом и прообразом для вновь создающихся товариществ собственников жилья (далее – ТСЖ). В большинстве домов, управляемых ЖСК, отмечается хорошее состояние общего имущества, порядок, проводятся энергосберегающие мероприятия. Создание ТСЖ – это тоже необходимое условие получения финансовых средств для проведения капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийных домов претендующими муниципальными образованиями (в соответствии с ФЗ № 185-ФЗ).

Так почему же вместо предоставления мер поддержки и развития ЖСК и ТСЖ органы государственной власти предъявляют незаконные требования об уплате земельного налога?

Приведем пример судебной практики.

Прокуратура Курской области защитила права собственников жилых помещений многоквартирных домов, управляемых ТСЖ «Студенческое». Администрация г. Курска понудила ТСЖ «Студенческое» заключить договоры аренды земельных участков и взимала аренду за земельные участки. Решениями арбитражного суда Курской области от 12 октября 2007 года иски о признании договоров аренды земельных участков недействительными и применении последствий недействительности сделки: в пользу ТСЖ «Студенческое» взыскана арендная плата, уплаченная по недействительным договорам.

Администрация города Курска указанные судебные акты обжаловала в апелляционную инстанцию. В январе 2008 года постановлениями девятнадцатого арбитражного апелляционного суда решения арбитражного суда Курской области были отменены и в удовлетворении исков о признании недействительными договоров аренды земельных участков прокуратуре области отказано.

Настаивая на своей позиции, прокурор области обратился с кассационными жалобами в Федеральный арбитражный суд Центрального округа, который согласился с его доводами, приведенными в кассационных жалобах, и посчитал законными решения арбитражного суда Курской области от 12 октября 2007 года.

Суд кассационной инстанции в своих постановлениях от 25 апреля и 28 апреля 2008 года указал, что арбитражный суд Курской области пришел к правомерному выводу о том, что в силу прямого указания закона с момента формирования и кадастрового учета спорных земельных участков (май 2005 года) права собственности на них автоматически перешли к собственникам помещений многоквартирных домов ТСЖ «Студенческое», а следовательно, согласно ст. 168 Гражданского кодекса РФ, договоры аренды, заключенные администрацией города с ТСЖ «Студенческое», являются недействительными (ничтожными).

В результате прокурору удалось отстоять в суде свою позицию и 7 договоров аренды земельных участков, заключенных администрацией

города в нарушение норм действующего жилищного законодательства, признаны недействительными. Арендная плата, уплаченная ТСЖ «Студенческое» по недействительным договорам, будет возвращена.

Решение вопросов формирования земельных участков.

Для устранения возникших проблем уполномоченный собраниями представитель двух домов, управляемых ЖСК, обратился в администрацию г. Мурманска с просьбой о формировании земельных участков, занятых многоквартирными домами. Комитет имущественных отношений г. Мурманска (далее КИО) сообщил, что земельный участок, занятый пятью домами, в том числе домами, представитель которых обратился, декларативно поставлен на государственный кадастровый учет и если указанные строения являются самостоятельными объектами недвижимого имущества или частью такового, то работы по формированию вновь образуемых земельных участков, полученных в результате деления ранее учтенного, должны быть проведены за счет средств собственников обратившихся домов. По сообщению КИО, изменение границ земельных участков, поставленных на государственный кадастровый учет, не входит в обязанность органа местного самоуправления.

В муниципальном образовании город Апатиты, на территории которого расположены 405 многоквартирных домов, ранее было сформировано ориентировочно 5 земельных участков, один земельный участок охватывал более 200 домов. Следуя логике КИО г. Мурманска, формирование земельных участков отдельно под каждый многоквартирный дом – это проблема собственников помещений многоквартирных домов? Собственники должны будут оплатить дорогостоящие мероприятия по межеванию, формированию земельного участка и постановке его на кадастровый учет (ориентировочно от 70-120 тыс. руб.), и все это для того, чтобы закрепить за собой земельный участок и стать плательщиками земельного налога? Учитывая сложившуюся практику проведения собраний собственников помещений, можно утверждать, что у собственников помещений отсутствует мотивация для принятия подобных решений.

Если позиция органов местного самоуправления будет подобной и не изменится, пополнения бюджетов муниципальных образований ожидать не стоит.

Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного само-

управления городских округов и муниципальных районов» утверждены показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления, среди которых:

- доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет;

- доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, от общей площади территории городского округа (муниципального района).

Подводя итог изложенному, хочется порекомендовать органам местного самоуправления активизировать работу по формированию земельных участков с целью увеличения доходной части бюджетов муниципальных образований.

ВЛИЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

В. С. Фадеев

*Институт экономики КНЦ РАН, г. Петрозаводск
fadeevs@onego.ru*

Очевидно, что региональный бюджет оказывает первостепенное влияние на социально-экономическое развитие региона, так как именно на государственные органы возлагается задача по проведению региональной политики в области развития всех сфер жизнедеятельности населения.

Как финансовая категория региональный бюджет обусловлен тем, что выполнение социальной, политической и экономической функций любого административно-территориального образования объективно требует финансовых ресурсов, а именно, централизованного денежного фонда. Однако для любой административно-территориальной формации содержание регионального бюджета не изменяется – это доходы и расходы.

Таким образом, необходимо рассмотреть источники доходов регионального бюджета и оценить возможности воздействия их в совокупности на социально-экономическое развитие региона, а также вы-

делить направления по их оптимизации для увеличения социально-экономического развития региона.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных поступлений.

При этом роль регионального бюджета заключается в государственной поддержке развития экономики региона, финансовом обеспечении социальной сферы, деятельности управленческих, правоохранительных органов, корректирующем воздействии на воспроизводственный процесс и формировании параметров муниципальных бюджетов за счет аккумуляции собственных доходов и доходов, поступающих из федерального бюджета в порядке межбюджетного регулирования. Социально-экономическая сущность регионального бюджета как инструмента государственного воздействия на экономику территорий определяется в виде совокупности финансово-экономических отношений, формирующихся в бюджетном процессе для создания необходимой финансовой базы, обеспечивающей максимальное ее влияние на подъем экономики региона и благосостояние его населения.

В связи с тем, что государственная политика направлена на поддержку и развитие всех социальных и экономических сфер, региональный бюджет охватывает все направления влияния на социально-экономическое развитие региона, а именно:

- 1) экономическое развитие регионов;
- 2) инвестиционное развитие;
- 3) население, демография;
- 4) занятость;
- 5) уровень жизни населения;
- 6) здоровье;
- 7) образование;
- 8) базовые услуги;
- 9) безопасность жизни.

Все вышеуказанные направления влияния на социально-экономическое развитие региона проявляются в региональной политике, проводимой за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Инструменты федеральной региональной экономической политики образуют взаимосвязанный комплекс, центральным звеном которого является бюджет как основной механизм перераспределения финансовых средств.

В основе бюджетов всех уровней лежат прогнозы и программы социально-экономического развития. Бюджет, с одной стороны, будучи планом, должен отражать основные направления социально-экономического развития через приоритеты распределения государственных финансовых ресурсов, с другой – является инструментом достижения целей, поставленных в программах. Кроме того, развитая система стратегического программирования – залог более эффективного расходования государственных средств через внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат.

ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА ОПЕРАЦИЙ СО СРЕДСТВАМИ, ПОЛУЧЕННЫМИ ПОЛУЧАТЕЛЯМИ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ОТ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

М. Д. Федорова

*Управление Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия),
г. Якутск
fedorovamd2006@mail.ru*

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» внесены существенные изменения в части установления основ бюджетной системы и организации бюджетного процесса. Внесенные поправки нацелены на создание целостной системы регулирования бюджетных правоотношений, укрепление методологической основы бюджетного процесса и улучшение управления государственными финансами.

Изменения коснулись и внебюджетной деятельности бюджетных учреждений. Теперь вопрос, связанный с предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью, регулируют статьи 41, 161 Бюджетного кодекса РФ, где регламентировано, что средства, полученные от платных услуг, от использования имущества, являются видами доходов бюджета. Это снимает противоречие между 41 и 161 статьями, в последней из которых говорилось, что средства от платных услуг за-

числяются на отдельный лицевой счет и поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. В новой редакции кодекса данные статьи не затрагивают вопрос предпринимательской деятельности. Необходимо отметить, что пункт 5 статьи 41 (в части, касающейся доходов от сдачи в аренду государственного (муниципального) имущества, переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям культуры и искусства, здравоохранения, науки, образования, а также архивным учреждениям, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности) новой редакции Бюджетного кодекса РФ применяется со дня вступления в силу федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в т. ч. добровольных пожертвований, и средств от иной приносящей доход деятельности.

До принятия указанного закона в отношении доходов, полученных от внебюджетной деятельности, порядок действия прописан в пункте 11 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

С 1 января 2007 г. Управление Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия) перешло на единый казначейский счет по лицевым счетам бюджетополучателей по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Структура средств, полученных из внебюджетных источников на лицевые счета получателей средств федерального бюджета, открытых в Управлении за 2007 г., показывает, что 44% от общей суммы поступлений составляют доходы от продажи услуг, оказываемых федеральными учреждениями, 24% – прочие безвозмездные поступления, 32% – доходы от продажи товаров и 1,3% – безвозмездные поступления от бюджетов бюджетной системы.

Следовательно, платные услуги составляют значительную и постоянно возрастающую в настоящее время долю финансово-хозяйственной деятельности некоторых бюджетных учреждений. Например, по главе 141 «Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» доходы по внебюджетной деятельности составляют 258% от лимитов бюджетных обязательств, утвержденных на 2007 г., по главе 073 «Федеральное агентство по образованию» этот же показатель равен 43%.

В этой связи можно рассмотреть вопрос о переводе данных бюджетополучателей в статус автономных учреждений. ФЗ от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» определяется, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в социальных сферах.

Таким образом, за время деятельности органов Федерального казначейства с внебюджетными средствами бюджетополучателей накоплен определенный опыт.

Поставленные цели были в основном достигнуты:

- в систематизации работы со средствами от внебюджетной деятельности;
- в контроле за деятельностью бюджетных учреждений со стороны главных распорядителей средств федерального бюджета;
- в контроле за целевым использованием средств;
- в получении оперативной информации о внебюджетных потоках бюджетных учреждений.

Вместе с тем нормативное регулирование порядка отражения в бюджетном учете операций, связанных с осуществлением данных услуг, еще недостаточно, в результате чего при фактическом отражении данных операций возникают следующие проблемы:

- законодательством не определена единая форма сметы доходов и расходов по внебюджетным средствам. Порядок составления смет доходов и расходов по внебюджетным средствам определяется главным распорядителем средств федерального бюджета, из-за чего возникают некоторые разногласия при работе органов Федерального казначейства со сметами доходов и расходов клиентов;

- применение положений Приказа МФ РФ от 21.06.01 г. № 46н в части точного заполнения плательщиками платежных поручений. Положением ЦБ РФ и МФ РФ от 13.12.2006 г. № 298-П/173н «Об особенностях расчетно-кассового обслуживания территориальных органов Федерального казначейства» определено, что банки не осуществляют контроль за наличием и содержанием реквизитов, которые должны быть указаны в платежных документах. Из-за этого, поступающие до-

кументы не соответствуют требованиям, отсюда и несвоевременность возникновения прав для расходования средств.

Проведенное исследование данного вопроса акцентирует внимание на необходимости принятия в законодательном порядке мер по исключению указанных проблем.

Совершенствование должно включать ряд следующих мер:

- необходимо в целях реализации положений Федерального закона от 26.04.07 г. № 63-ФЗ внести поправки в приказ Минфина России от 21.06.2001 г. № 46н;

- издать нормативные акты в целях перевода в статус автономных учреждений тех получателей средств федерального бюджета, у которых доля доходов от предпринимательской деятельности составляет большую часть в общем объеме средств, необходимых для функционирования бюджетных учреждений;

- создать единый порядок составления и утверждения смет доходов и расходов по внебюджетным средствам;

- пересмотреть и усовершенствовать технологии с целью упрощения процесса зачисления средств на лицевые счета.

Внедрение представленных рекомендаций будет способствовать повышению эффективности, позволит снизить сроки исполнения платежных документов, а в целом уменьшить расходы федерального бюджета за счет устранения расходов на содержание некоторых бюджетополучателей, и соответственно повысить доходы бюджета за счет средств, полученных от использования имущества и от платных услуг.

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

А. М. Хабаров

*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области,
г. Волгоград
info@volgft.ru*

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию страны о бюджетной политике в 2008-2010 гг. задача контролирующим органам поставлена с полной определенностью. Контроль «за целевым использованием бюджетных

средств, соблюдением требований законодательства, состоянием и использованием государственного и муниципального имущества ... должен стать более действенным, ... создавать основу для принятия конкретных управленческих решений».

Состояние государственных финансов напрямую влияет на экономическое и социальное благосостояние всего общества и на авторитет государства. В связи с этим создание действенной системы государственного финансового контроля должно быть одним из приоритетов власти. В России уже практически сформированы все необходимые элементы системы государственного финансового контроля. После принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начался процесс разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, в том числе и в сфере финансового контроля.

Целью государственного финансового контроля является обеспечение законности и эффективности использования государственных бюджетных и внебюджетных финансовых средств и государственной собственности.

В соответствии с этим основными его задачами являются:

1) организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств и использования федеральной собственности;

2) оценка обоснованности доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

3) 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;

4) анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фон-

дов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

5) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

6) обеспечение поступления в доходную часть государственного бюджета налоговых, таможенных и прочих платежей, обеспечивающих формирование доходной части государственного бюджета;

7) оценка эффективности деятельности министерств и ведомств по использованию средств государственного бюджета и внебюджетных средств;

8) контроль за правильностью ведения бухгалтерского учета и отчетности;

9) улучшение бюджетной и налоговой дисциплины;

10) выявление резервов роста доходной базы бюджетов различных уровней и снижения расходной части бюджета;

11) контроль за реализацией механизма межбюджетных отношений;

12) проверка обращения средств бюджета и внебюджетных средств в банках и других кредитных учреждениях;

13) контроль за формированием и распределением целевых бюджетных фондов финансовой поддержки регионов;

14) пресечение незаконных решений по предоставлению налоговых и таможенных льгот, государственных дотаций, субвенций и другой помощи отдельным категориям плательщиков или регионам;

15) выявление финансовых злоупотреблений в сфере бюджетных и межбюджетных отношений;

16) проведение профилактической информационной работы с целью повышения бюджетной дисциплины.

Решение перечисленных задач позволяет, с одной стороны, сформировать эффективную систему бюджетного финансирования и достичь высокого уровня бюджетной дисциплины, а с другой – обеспечить сохранность бюджетных средств, предотвратить их нецелевое использование, оперативно выявлять отклонения от принятых стандартов, нарушения финансовых принципов и законности, факты неэффективного, неэкономного, нецелесообразного и расточительного расходования бюджетных средств.

Хотелось бы также отметить, что изменения, происходящие в бюджетном процессе в последние годы, определили актуальность задачи контроля над финансовыми ресурсами. Так, полномасштабное внедрение в бюджетный процесс казначейской системы исполнения бюджетов позволило изменить организацию исполнения бюджетов, установить достаточно жесткий контроль за расходованием бюджетных средств, обеспечить четкое соблюдение бюджетных назначений и их рациональное использование в процессе реализации задач и функций государства. Организация действенного казначейского контроля за полнотой формирования и своевременностью поступления государственных доходов, а также за законностью и эффективностью использования бюджетных средств и распоряжением государственной собственностью становится одним из главных приоритетов современной экономической политики российского государства.

НОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Т. В. Храмова

*НИФИ Академии бюджета и казначейства Минфина РФ, г. Москва
takhram07@pochta.ru*

Инвестиционное развитие России и регионов стало возможным после реформирования системы государственных институтов, включающей в себя все компоненты модернизации бюджетной стратегии, которая признала существование системы мировых финансов.

Принципиально новым инструментом активной государственной инвестиционной политики, направленной на рост и диверсификацию экономики явилось, например, создание Инвестиционного фонда РФ, сформированного из средств, предусмотренных в федеральном бюджете на поддержку наиболее значимых инвестиционных проектов, которые реализуются на условиях государственно-частного партнерства, прежде всего в области создания и развития инфраструктуры.

Благодаря бюджетной стратегии страны на среднесрочную перспективу приоритеты должны быть ориентированы также на содействие инвестиционному развитию при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов, при формиро-

вании и реализации которых Правительству Российской Федерации надлежит сосредоточиться на решении основных задач.

Одной из них является переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений. Статьей 79 БК РФ в ред. ФЗ от 26.04.07 г. № 63-ФЗ заложены основы бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности. Основным документом, регламентирующим взаимоотношения между государственным заказчиком и подрядчиком, должен стать контракт, заключаемый на весь период реализации инвестиционного проекта, и в этом контракте должны быть четко зафиксированы обязательства подрядчика по сдаче объекта в эксплуатацию и обязательства государства по финансированию. Расходы на весь период реализации инвестиционного проекта, в отношении которого заключен государственный контракт, подлежат включению в расходные обязательства государства и не могут быть пересмотрены. Проводимые при проектировании объекта государственных капитальных вложений сметные расчеты должны основываться на реальной оценке стоимости необходимых работ, оборудования и материалов и рассчитываться в ценах соответствующих лет. При этом смета должна рассматриваться исключительно как составная часть конкурсной документации при проведении подрядных торгов, а в дальнейшем подрядчик должен обладать свободой выбора наиболее эффективных и экономичных способов реализации проекта.

Основные изменения, которые необходимо внести в нормативную базу, должны быть подготовлены Правительством Российской Федерации и приняты в ближайшее время. Аналогичные подходы должны использоваться при осуществлении капитальных вложений из региональных и местных бюджетов.

Характерной чертой инвестиционного законодательства является то, что правовое регулирование инвестиционной деятельности осуществляется посредством нормативных актов, имеющих разную отраслевую принадлежность, когда возникающие в рамках инвестирования правоотношения испытывают на себе действие нескольких нормативных актов

Нормы, призванные стимулировать вложения капитала, встречаются и в актах более общего характера, например, в Налоговом кодексе Российской Федерации.

В то же время если оценить существующую нормативно-правовую базу с точки зрения решения задачи подъема инвестиционной активности, следует отметить, что она не лишена ряда серьезных недостатков.

Одной из концептуально нерешенных до конца проблем до сих пор остается проблема гарантий неизменяемости или неухудшения условий деятельности иностранных инвесторов на территории России. В законах «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» и «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» сделана попытка обеспечить инвестору возможность получения прогнозируемых финансовых результатов, гарантию от неблагоприятного изменения законодательства РФ для иностранного инвестора и коммерческой организации с иностранными инвестициями. Смысл заключается в запрете увеличения размеров обязательных платежей (таможенных, налоговых, взносов во внебюджетные фонды), совокупной налоговой нагрузки или введения дополнительных запретов и ограничений в отношении деятельности, осуществляемой иностранным инвестором или коммерческой организацией с иностранными инвестициями. Данный запрет действует в течение срока окупаемости инвестиционного проекта, но не более 7 лет со дня начала финансирования указанного проекта за счет иностранных инвестиций. Однако и эта льгота имеет ограничения.

За истекшие годы все регионы уделили внимание инвестиционной деятельности, подняв принимаемые нормативные акты на уровень региональных законов. Однако при этом, за небольшим исключением, нормы региональных законов, посвященных привлечению инвестиций, буквально копируя федеральные нормы, слишком часто недостаточно подробно развивают их на региональном уровне: часто не хватает или просто нет однозначных критериев для отбора инвестиционных проектов для региональной инвестиционной программы.

Следует продолжить передачу реализации инвестиционных проектов по строительству объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, на финансирование из региональных и местных бюджетов. При этом по уже строящимся объектам, находящимся в государственной собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, включавшимся в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, в федеральном бюджете необходимо предусмотреть

реть средства софинансирования расходов субъектов Российской Федерации в размере, соответствующем федеральной доле в общем объеме ассигнований, необходимых для завершения строительства указанных объектов.

Важную роль в интенсификации инвестиционного процесса должен сыграть Федеральный закон «О лизинге», ориентированный на привлечение инвестиций в средства производства на основе лизинга. В России сегодня развитие лизинга особенно актуально, т.к. изношенность основных средств предприятий достигла максимума, а привлечение инвестиций на какой-либо иной основе часто представляет определенные трудности из-за отсутствия надежной кредитной истории у лизингополучателя, а также из-за недостаточного развития российского залогового права.

Инвестиционную активность региона может свести «на нет» и отношение региональных властей к долговым обязательствам субъекта РФ по ранее взятым кредитам (ст.932 БК РФ). Следует определить, что отказ должностного лица от исполнения платежей по взятому кредиту есть не менее грубое нарушение, чем нецелевое использование бюджетных средств или их хищение. Это очень важно: инвестиции в инфраструктуру, улучшающие инвестиционную привлекательность региона, обеспечивает именно участие государства, а кредиты (заимствования) нужны регионам как источник этих инвестиций.

Венчурные инвестиции. В 2008 г. планируется создать 6.7 региональных государственно-частных венчурных фондов объемом 2501250 млн. руб. Из этих средств 25% будет поступать из федерального бюджета, 25% – из регионального бюджета, 50% – от частных инвесторов. Бюджетные средства должны поступать через промежуточные Фонды содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере: необходимость промежуточных фондов обусловлена особенностями бюджетного законодательства. Такие Фонды содействия уже созданы в 5 регионах.

ПРОБЛЕМЫ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ФИНАНСОВЫХ ЗАДАЧ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р. А. Хухия

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
HRA@volgafin.ru*

Актуальность данной темы обусловлена необходимостью разработки механизмов совершенствования управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований становится определяющим фактором повышения качества жизни населения, устойчивого развития территорий Российской Федерации.

Проблемы совершенствования управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований становятся все более актуальными в связи с переходом к новой модели местного самоуправления, трансформацией управления общественными финансами на основе изменений в бюджетном и налоговом законодательстве.

Перед вновь образовавшимися муниципалитетами остро встает проблема финансирования полномочий, переданных на местный уровень, повышения качества управления, сбалансированности социально-экономического развития, эффективного использования муниципальной собственности. Оздоровление социально-экономической и финансовой сферы муниципалитетов имеет приоритетное значение для дальнейшего развития территорий и включает комплекс вопросов по совершенствованию управления на местном уровне.

Достижению указанной цели способствует решение следующих конкретных задач:

- уточнение понятия социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований;
- выявление особенностей социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований в условиях переходного периода;

- выявление возможности использования в России международного опыта социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований;

- разработка направлений совершенствования организационно-финансового механизма управления социально-экономическим оздоровлением муниципальных образований.

Конечно, предпринимая попытку рассмотреть вопрос по оздоровлению социально-экономического и финансового состояния муниципальных образований, необходимо понимать значимость повышения эффективности финансового механизма формирования бюджетов муниципальных районов.

Улучшения самообеспеченности территорий и одновременно реализация стимулирующих функций межбюджетных отношений должны предполагать:

- закрепление за бюджетом муниципального района определенных налоговых источников в полном объеме (местные налоги) и совместных налогов через постоянные процентные доли или разделение ставок;

- в случае недостаточности собственных доходов для покрытия минимально необходимых расходов предполагается использование межбюджетного регулирования, в первую очередь, путем установления временных нормативов отчислений от регулирующих налогов в течение ряда лет, а лишь затем – посредством безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета;

- использование способов межбюджетного регулирования с учетом особенностей муниципального образования, его потенциальных возможностей при соблюдении обязательного условия сохранения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии подведомственной территории и поиске дополнительных источников доходов.

Для решения поставленных задач были классифицированы виды социально-экономического стимулирования муниципальных образований и разработана сбалансированная система показателей оценки промежуточных и конечных результатов финансовой деятельности муниципальных образований. Система показателей включает показатели, сгруппированные по четырем составляющим, связанным между собой причинно-следственными связями:

- финансовая составляющая;

- составляющая одобрения населением муниципального образования деятельности органов местного самоуправления;
- составляющая внутренних процессов реализации полномочий муниципального образования;
- составляющая обучения и развития муниципальных служащих.

Виды классифицированы на два критерия: по способу воздействия и по характеру воздействия на оздоровление местного самоуправления.

Реализовать поставленные цели и задачи предлагается посредством аутсорсинга (аутсорсинг – от англ. outsourcing: внешний источник) — передача организацией определенных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области. В отличие от услуг сервиса и поддержки, имеющих разовый, эпизодический, случайный характер и ограниченных началом и концом, на аутсорсинг передаются обычно функции по профессиональной поддержке бесперебойной работоспособности отдельных систем и инфраструктуры на основе длительного контракта (не менее 1-2 лет).

Большая часть не ключевых видов деятельности и процессов может выполняться внешней структурой более эффективно, которая специализируется на аутсорсинговых операциях. Поэтому целесообразно передать часть какой-то своей функции или почти всю функцию в полном объеме, оставляя у себя лишь какие-то ее элементы, на основании чего выделены некоторые факторы, способствующие аутсорсингу полномочий муниципального образования с целью его социально-экономического оздоровления.

Этапы реализации проекта аутсорсинга для муниципальных образований включают: сбор базовой информации; выбор вопросов местного значения или отдельных процессов в рамках вопросов, которые можно передать на аутсорсинг; определение числа муниципальных служащих и иных работников, которых необходимо перевести на новые места работы в связи с передачей их должностных обязанностей на аутсорсинг; составление информационных карт о деталях решения вопросов местного значения, передаваемых на аутсорсинг.

Внедрение практики аутсорсинга является перспективным инструментом совершенствования бюджетной политики вновь образованных муниципальных образований в первые годы их работы. Впоследствии применение аутсорсинга перспективно для решения отдельных вопросов местного значения, в частности, для организации исполнения

бюджетов. Причем услуги аутсорсинга в данном случае наиболее эффективно будут предоставляться финансовыми органами (их территориальными управлениями) субъектов РФ.

ПРОЕКТЫ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО РАДИКАЛЬНОМУ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЮ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ НАЛОГОВ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ, РЕГИОНАМИ И МЕСТНЫМ УРОВНЕМ ВЛАСТИ

С. Н. Чернов

*Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск
schernov@sampo.ru; schernov@karelia.ru*

На протяжении восьми лет в Правительстве РФ продолжается дискуссия о том, где именно работники должны платить налог на доход – по месту работы или жительства. Решение по этому вопросу должно быть принято в текущем или следующем году.

Решение пока не принято. Связано это с тем, что если Министерства регионального развития удастся провести решение о переходе на уплату налога на доходы физических лиц (НДФЛ) по месту жительства, то Москва и Санкт-Петербург лишатся десятков миллиардов рублей ежегодных налоговых поступлений, а прилегающие к ним области, напротив, настолько же увеличат свои бюджеты.

Министерство регионального развития готовит предложения по радикальному перераспределению поступлений от налогов между федеральным Центром, регионами и местным уровнем власти, направленные на повышение финансовой самостоятельности территорий и муниципалитетов. В середине апреля 2008 г. Правительство РФ рассматривало планы работы Минрегионразвития на 2008 г. Министр Д. Козак предложил меры повышения эффективности работы органов местного самоуправления, муниципалитетов и региональных властей. Ставится задачей повысить ответственность администрации за социально-экономическое развитие территорий.

Признана порочной система финансирования регионов из федерального Центра, в частности, существующий порядок строительства объектов в рамках федеральных целевых программ (ФЦП), который не координируется и не согласуется между ведомствами и региональными

ми властями. В настоящее время Центр финансирует строительство почти 3 тыс. различных объектов, из которых лишь 300 относятся к федеральной собственности. Минрегионразвития считает возможным передать все эти средства (а только в 2008 г. на указанные ФЦП выделяется 118 млрд. руб.) регионам, которые получают их в виде субсидий и самостоятельно будут решать, что, где и когда строить.

Кроме того, Министерство регионального развития настаивает на увеличение объемов субсидирования регионов с 10 млрд. руб. до 70 млрд. руб. в год. Одновременно считается целесообразным провести ревизию 85 видов субсидий, получаемых субъектами Федерации, чтобы впредь не распылять бюджетные средства¹.

28 апреля 2008 г. был подписан Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»². В соответствии с этим Указом Правительству РФ надлежит до 1 сентября 2008 г. разработать и утвердить перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективности расходов местных бюджетов.

Реалии таковы, что система местного самоуправления до сих пор толком не заработала. Из 24, 5 тыс. органов местного самоуправления почти 17 тыс. добровольно полностью или частично отказались от своих полномочий в пользу муниципалитетов.

Правительство видит причину неудач в отсутствии финансовых возможностей у местных властей и предлагает укрепить властные функции за счет перераспределения налоговых платежей в пользу местных органов. Речь идет о прекращении предоставления налоговых льгот федеральным учреждениям, например, по налогу на землю, предлагается быстрее ввести налог на недвижимость.

Министерство регионального развития ставит перед Правительством РФ вопрос о льготах по федеральному имуществу при уплате региональных налогов. Министерство считает, что при отмене льгот все федеральные объекты должны быть поставлены на налоговый учет и

¹ См.: Наумов И. Местное самоуправление поддержат рублем // Независимая Газета 2008.17.04. Режим доступа: http://www.ng.ru/economics/2008-04-17/5_kozak.html

² Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/04/164547.shtml> 2008.08.05.

министерства должны каждый год доказывать необходимость содержать объекты и выплачивать по ним налоги, в частности налог на недвижимость, в региональные бюджеты. Ненужные объекты федеральной собственности Минэкономразвития предлагает передавать в регионы или вовлекать в хозяйственный оборот.

Министерство регионального развития не собирается ограничиваться изменениями налогового законодательства. Оно предлагает Правительству реформу системы межбюджетных отношений. Предлагается ввести «отрицательный трансферт» для регионов, чей уровень бюджетной обеспеченности вдвое превышает среднероссийский.

Активно обсуждается в Правительстве идея создания экономических макрорегионов. Планировалось создать 10 макрорегионов, за образец хотели взять экономическое районирование РСФСР. Управлять новыми образованиями по проекту должны были губернаторы наиболее крупных и экономически развитых субъектов, предлагалось сделать их заместителями министра регионального развития. При этом параллельно продолжит существовать схема семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ.

Однако такой проект пока встречает сопротивление и заставляет инициатора – министра Минэкономразвития Д. Козака опровергать его наличие. Прежде Д. Козак не отрицал такой идеи, по его словам, такая «нарезка» выровняет социально-экономическое положение в регионах-донорах и дотационных. Причина того, почему Минэкономразвития пока не афиширует обсуждение этого проекта, в том, что экономисты не видят смысла в таком нововведении и утверждают, что эффект от него будет скорее политическим – дать Правительству новый рычаг региональной власти. «Экономические выгоды от проекта пока никем не обоснованы», – подтверждает эксперт Центра политической конъюнктуры О. Гончаренко³.

Развить депрессивные регионы этот территориальный передел не поможет. Если к богатому региону присоединить бедный, то у бедного региона доходы не увеличатся, а у богатого возрастут издержки. Решить проблему эффективности макрорегионов может предоставление им финансовой самостоятельности. Если сократить отчисления субъектов в федеральный бюджет, то одновременно можно уменьшать дотационные трансферты «депрессивным» регионам. Оставшиеся, таким

³ См.: Мереминская Е. Укрупнение бедности // Газета.ru / Государство 2008. 21 апреля.

образом, внутри макрорегиона деньги «супергубернаторы» смогут самостоятельно направлять на развитие «отстающих».

Однако существует и еще одна немаловажная проблема: как технически объединить субъекты в макроокруга? В этом случае потребуются согласование законодательства различных субъектов. Учитывая разнообразие современных региональных законов, это фактически означает, что нужно будет создавать новую правовую систему. Объединение в федеральные округа обошлось без такой процедуры, поскольку тогда не стояла задача решить какие-либо практические проблемы. Нельзя просто взять и заняться экономикой региона. Нужно будет поменять всю социально-экономическую программу субъектов. Судя по всему, либо институт полпредов Президента переделают в экономические округа, либо их упразднят. Одновременного существования двух систем не будет.

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В КОРПОРАТИВНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ: НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ И КОНТРОЛЛИНГ ИСПОЛНЕНИЯ

А. И. Чувальская

*Волгоградский государственный университет, г. Волгоград
annachuv@gmail.com*

Экономические преобразования и развитие новых форм собственности требуют осуществления комплексных организационных изменений и использования адекватных методов финансового управления, которые должны учитывать особенности рыночной экономики и способствовать устойчивости финансово-экономической деятельности предприятий в новых условиях хозяйствования. Именно рыночная экономика создает условия для поиска новых идей и форм управления, для развития самой теории управления. Процессы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов характерны взаимосвязанностью с бюджетированием в корпоративных объединениях, которое направлено на укрепление их финансовой состоятельности, что, в конечном счете, обеспечивает рост и корпоративных, и бюджетных доходов.

В современных экономических условиях существенные изменения претерпевает, прежде всего, организационная структура предприятий – в направлениях повышения ее гибкости и способности оперативного реагирования на изменения окружающей среды. Но при этом сохраняется пирамидальная форма ее иерархии, что обеспечивает необходимую степень централизации управления.

Модель горизонтальной корпорации в значительной степени уничтожает как иерархию, так и границы между подразделениями и функциями. Суть организации работы по принципу горизонтальной корпорации – создание «ядра» менеджеров по таким традиционным направлениям, как финансы, производство, человеческие ресурсы. В итоге организация может иметь лишь три или четыре управленческих уровня между высшим руководителем и персоналом, задействованным в производственном процессе.

Согласно такой концепции, все без исключения аспекты корпоративного бытия основательно меняются. Корпорация организует разработку новых видов продукции по принципу процесса вместо, например, принципа узкой задачи, такой как прогнозирование доли рынка для конкретного нового продукта. Производственные цели вместо того, чтобы следовать задачам прибыльности и интересам акционеров, увязываются с потребностями клиентов. Это позволяет выделить производство конкретного вида продукции в отдельный процесс.

Необходимо выделить преимущества данной формы организации бизнеса. Преимуществом такой системы управления является то, что компания имеет широкие возможности разработки и реализации на всех уровнях единой согласованной рыночной политики. При этом исключается возможность возникновения такой ситуации на рынке, когда действия отдельных управленческих элементов противоречат принципам общего стратегического управления компанией. В результате предоставления полномочий самостоятельного принятия решений в области финансового управления в регионе появляется возможность более гибкого реагирования на изменения рыночной конъюнктуры, на состояние потребительского спроса на рынке.

Предприятия, входящие в корпоративное объединение, получают возможность проведения комплекса мероприятий для постоянного контроля и оценки своей деятельности в рамках единого технологического процесса, а высший менеджмент корпорации может оценить не

только деятельность всех предприятий в целом, но и вклад каждого участника в общую прибыль.

В ходе повседневной деятельности под влиянием внешних и внутренних воздействий состояние корпорации подвержено постоянным колебаниям. В этой связи зачастую возникает необходимость решения некоего набора задач для стабилизации деятельности корпорации. Для фиксации действий и предупреждения нежелательных воздействий может осуществляться процедура краткосрочного планирования повседневной работы, текущий мониторинг и контроллинг деятельности.

В этой связи оперативное управление активами можно рассматривать как управление оперативными (текущими) активами. Основой контура оперативного управления является система оперативного управления, созданная в соответствии с требованиями, предъявляемыми к традиционным схемам управления. В рамках таких схем управление рассматривается как процесс выработки и осуществления управляющих воздействий субъектом управления.

Управляющее воздействие – это воздействие на объект управления, направленное на достижение цели управления. Выработка управляющих воздействий включает сбор, обработку, передачу необходимой информации, принятие решений.

Таким образом, на наш взгляд, с целью повышения эффективности при осуществлении текущей деятельности в корпорации должен функционировать экономический механизм оперативного управления ее текущими активами. Следовательно, корпорация должна быть разделена на производственные программы, управляемые командами специалистов, в каждой из которых есть собственный маркетинг, финансы, снабжение. Из всех крупных отделов выделяются специалисты в определенной области: разработчики конечных продуктов, маркетологи, производственники, технологи. В каждой производственной программе создаются собственные финансово-экономические службы.

Помимо чисто финансовых рычагов контроля за деятельностью подразделений можно использовать и другие. Например, стратегический маркетинг, который, по нашему мнению, должен проводиться на уровне руководства корпорации. Основные стратегические решения по привлечению или исключению предприятий из состава программы принимаются дирекцией в интересах производства и продвижения на рынок того или иного конкретного продукта. Руководство может кон-

тролировать все экспортные заказы, в частности, поставку оборудования через государственные организации.

Изменения в среде предприятия и системе управления приводят к усложнению стоящих перед ними задач и формированию новых потребностей и горизонтов в системе контроллинга, что определяет необходимость создания системы развития контроллинга, направленной на решение этих проблем. Отличительной чертой данной системы является направленность процессов преобразования на поэтапное развитие технологий и инструментов контроллинга, знаний и навыков контроллера в рамках выбранной концепции.

Формируя систему развития контроллинга в объединении предприятий, необходимо учитывать влияние горизонтов контроллинга на эффективность работ по ее созданию, используя трендовую оценку поведения специалистов компании. Результатом поэтапного формирования системы развития контроллинга в объединении предприятий является достижение ею более высокого уровня функционирования.

Перед службой контроллинга компании стоит задача обеспечения оперативного сбора и анализа информации по затратам в целях управления. Руководители предприятия – генеральный директор, финансовый директор, начальники отделов – должны получить информацию, чтобы в случае наметившихся в работе предприятия отклонений успеть принять соответствующие меры и скорректировать работу объединения.

Оперативное планирование работы предприятия и последующий контроль исполнения плановых заданий невозможны без формирования бюджета как основного инструмента гибкого управления, обеспечивающего высшее руководство точной, полной и своевременной информацией о реализации мероприятий по достижению целей развития хозяйствующего субъекта. Применительно к отдельному экономическому субъекту «бюджет» рассматривается как метод учета, позволяющий сравнивать фактические результаты с плановыми показателями, а также как эффективный инструмент для принятия решений, с помощью которого высшие менеджеры предприятия обеспечивают наиболее рациональное использование имущества собственников.

Цель разработки финансового бюджета – составление прогнозируемого баланса, который является результатом как финансовых, так и нефинансовых операций предприятия. Первоначально для его создания информация из плана прибылей и убытков анализируется с пози-

ций возможности финансирования инвестиционных мероприятий, реального выбытия и поступления денежных средств, условий погашения кредиторской и дебиторской задолженностей, установления минимального постоянного остатка свободных денежных средств.

Рассматривая бюджетную модель предприятия, нельзя не упомянуть организационный аспект, поскольку для первичного составления бюджетов, их корректировки и контроля требуется взаимодействие разных подразделений в рамках установленного регламента. Именно поэтому важной составной частью бюджетной модели являются процедуры формирования бюджетов и процедуры контроля за их исполнениями. Кроме того, бюджетирование непосредственно связано с мотивацией персонала: руководители и сотрудники бюджетных центров несут финансовую ответственность за выполнение соответствующих бюджетных показателей, включенных в перечень показателей премирования. Наконец, при организации бюджетного процесса следует учитывать информационную инфраструктуру компании и те информационные системы, данные из которых должны быть использованы в процессе бюджетного контроля.

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТА В ПЕРИОД БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

С. С. Чуйкин

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
chss@volgafin.ru*

Одним из фундаментальных изменений, характеризующих бюджетную реформу субъектов Российской Федерации в течение последних лет, является интенсивное формирование финансового сектора, активное развитие финансовых рынков и создание соответствующих институтов.

Инвестиции остаются наиболее острой проблемой среди ключевых условий, определяющих ход реформ. Глобальный характер проблемы инвестиций – необходимость создания инструмента анализа и прогнозирования ситуации в этой области. Наибольший спад за годы преобразований произошел в инвестиционной сфере. Инвестиционный

процесс в течение всех лет реформы протекает в условиях политической нестабильности, несовершенства законодательства, постоянного экспериментирования денежно-кредитными и бюджетно-фискальными инструментами государственного регулирования.

Главной задачей экономической политики являлось установление финансовой стабильности, что ассоциировалось со снижением инфляции, инвестиции принимались за вторичные процессы, возобновляемые автоматически. В настоящее время стало очевидным, что без целенаправленного стимулирования инвестиционной деятельности экономический рост невозможен.

Возможности экономического роста и эффективного экономического развития в регионах России в определяющей степени обусловлены рыночной инвестиционной практикой. В этой связи необходим поиск новых подходов к оценке регионального инвестиционного процесса с точки зрения: определения объемов инвестиционных ресурсов; классификации источников финансирования инвестиций; обоснования рыночного механизма задействованности инвестиционных ресурсов; законодательного регулирования финансовых основ инвестиционной практики и её активизации и т. д. Другими словами, нуждаются в научном исследовании специфика и характерные особенности осуществления эффективной инвестиционной практики с учетом ее многофакторной основы.

Регионы России достаточно неравномерно разнопланово определяют свои позиции и подходы к оценке факторов, которые определяют инвестиционный процесс. Такое положение объяснимо дифференциацией их экономических интересов, различным уровнем приспособленности (адаптивности) отдельных факторов к местным условиям инвестиционной практики. Следует особо подчеркнуть, что многофакторная основа региональной инвестиционной практики недостаточно исследована с позиции выявления эффективных финансовых источников формирования инвестиций, обоснования методов оценки инвестиционных рисков в инвестиционной практике, уточнение характера участия и роли государства в инвестиционном процессе, экономическом сбалансированном росте и развитии.

Слабо выявленными и в основном на низком уровне остаются финансовые, кредитно-денежные и налоговые факторы, обеспечивающие инвестиционную деятельность. Это, в свою очередь, приводит к тому, что не получают полного развития сами факторы, стимулирующие

эффективное развитие инвестиционной деятельности: обеспеченность законодательства в России и в ее регионах; ситуация востребованности экономического роста и активность хозяйственной деятельности предприятий; проведение экономических реформ с ошибками и т. д.

Весьма существенное отрицательное влияние на инвестиционную активность в регионах оказывают низкий уровень бюджетных инвестиций; отсутствие собственных финансовых средств предприятий; непомерно высокий процент банковского кредита и сложности его получения; сверхвысокое налогообложение и налоговое бремя. Все эти факторы снижают нормальное протекание инвестиционного процесса в регионах.

Вместе с тем до сих пор существует потребность в системном исследовании многофакторной основы формирования инвестиционной практики в отдельном регионе и выявлении закономерностей действия этих факторов. В данном направлении необходимы комплексный анализ и оценка показателей инвестиционной практики региона, источников ее финансирования и кредитования, льгот, инфраструктуры и т. д.

При регулировании инвестиционной деятельности в современных условиях Правительство РФ исходит из следующего: сокращение необоснованных дотаций, субсидий, льготных кредитов и замещение их инвестициями в высокоэффективные проекты; направление возрастающего объема государственных инвестиций на доленое участие в реализации инвестиционных проектов совместно с частными инвесторами; мобилизация средств мелких вкладчиков, населения через различных институциональных инвесторов, включая инвестиционные фонды и банки, пенсионные фонды и страховые компании.

Одной из главных задач по активизации инвестиционной деятельности в регионе является разработка экономических и административных регуляторов, находящихся в пределах компетенции или возможностей администрации региона, для направления инвестиций на реализацию предлагаемой региональной системы приоритетов развития.

В распоряжении администрации региона имеется целый ряд экономических и административных регуляторов или инструментов, на основе которых строится региональная инвестиционная политика:

- льготный режим осуществления инвестиционной деятельности в приоритетных сферах экономики;

- предоставление инвесторам гарантий от некоммерческих рисков, беспрепятственный перевод дивидендов и репатриация капитала иностранным инвесторам с территории региона;
- конкурсный отбор проектов для включения в инвестиционные программы региона и обеспечение их участия в федеральных целевых программах;
- конкурсное размещение регионального заказа на предприятиях области и содействие в получении государственных заказов;
- смешанное государственно-частное финансирование быстро окупаемых и высокоэффективных проектов;
- инвестиционная направленность бюджетной политики и эффективное использование средств бюджетного инвестирования.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности осуществляется на базе двух основных принципов:

- прямого участия в инвестициях;
- косвенное участия в инвестициях, то есть создания условий, стимулирующих инвестиционную деятельность в регионе.

Одним из современных механизмов государственного регулирования инвестиционной деятельности в регионе – переход от распределения капитальных вложений к выполнению роли коммерческого инвестора и партнера негосударственных инвесторов, что будет способствовать мобилизации капиталовложений и за счет этого, в частности, пополнению бюджетных источников централизованных средств. К этому изменению объективно вынуждают недостатки существующей практики государственного инвестирования, такие как бессистемное распределение госбюджетных средств, отсутствие четких критериев и приоритетов в государственных программах, недостаточный контроль эффективности вложенных средств. Косвенное участие в инвестициях проявляется в создании условий, стимулирующих инвестиционную деятельность в регионе.

В качестве экономических методов государственного регулирования инвестиционной деятельности могут использоваться внебюджетные инвестиционные фонды, а также фонды поддержки малых предприятий.

Отсутствие взаимосвязи между подходами к развитию экономики региона, которые предлагают ученые, и практическими шагами администрацией регионов в этом направлении, выдвигает важнейшую задачу обеспечения конструктивного взаимодействия ученых и органов

управления региона в выработке общей стратегии инвестиционной политики в регионе. Роль ученых должна заключаться в совместной разработке научной концепции стратегического и среднесрочного регионального развития.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. Г. Швецов, О. А. Булаш

*Алтайский институт финансового управления, г. Барнаул
AltIFM@yandex.ru*

Некоторое время назад в ряде своих публикаций мы уже привлекали внимание специалистов к проблеме «феодализации» бюджетной системы России.¹ Сразу же хотим сказать, что с тех пор в лучшую сторону ничего не изменилось, в РФ продолжается свертывание демократических основ государственного регулирования экономикой.

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

Провозглашенная в настоящее время бюджетная реформа, заявленная цель которой – повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами в рамках бюджетного

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

федерализма, на самом деле является заключительной стадией и закономерным итогом десятилетней программы (1998-2008 гг.) перестройки бюджетной системы России с целью возврата к политике централизованного управления бюджетными ресурсами государства. Начало ее осуществлению положили закон РФ «О федеральном бюджете РФ на 1998 год» и принятие Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 годы. Именно тогда и были предприняты первые шаги в отходе от общепринятых в мировой практике принципов бюджетного федерализма.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, вступившие в действие в 1998-2004 гг., еще более усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников, что привело к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета. Тем самым была существенно подорвана финансовая база региональных и местных бюджетов и резко возрос объем встречных финансовых потоков.

В этих условиях многочисленные фонды финансовой помощи, независимо от методики расчета трансфертов, дотаций и субвенций, объективно не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, наконец, проведению взвешенной бюджетной политики.

Узаконивание федеральными органами государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы бюджетов стало с этого периода времени незыблемым постулатом организации бюджетного процесса.

В настоящее время по-прежнему упор делается на дотационные формы регулирования межбюджетных отношений; проблемы депрессивных районов не только остались, но и усугубились; нет взаимосвязи процесса выделения трансфертов с проводимыми реформами; не решены проблемы регулирования финансовых потоков по всей вертикали бюджетной системы: Федерация – субъект РФ – местное самоуправление; происходит принятие решений вышестоящими органами законодательной и исполнительной власти без определения источников финансирования; несовершенна законодательная база межбюд-

жетных отношений; создание большого количества специальных фондов в рамках федерального бюджета приводит либо к снижению их значимости в силу распыления средств, либо к усилению финансовой нагрузки на регионы, в первую очередь благополучные, и т. д.

Такое «совершенствование» системы межбюджетных отношений и региональных финансов, естественно, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Сложившийся уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный больше для государств унитарного типа, закономерным финалом имеет замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворенных в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение в 2008 г. перехода к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное по отношению к федеральному положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишенные собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Осуществленные и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере ведут страну к тупиковому пути, ибо направлены на возврат к базовому основополагающему принципу плановой экономики – централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

Опыт ряда зарубежных стран отчетливо свидетельствует о том, что любая реформа общественных финансов очень сложна и болезненна, прежде всего, в силу того, что она всегда совмещает в себе объект и субъект преобразований, т. е. требует от органов власти «само-реформирования». В РФ же была предпринята попытка перестройки финансовой системы, не затрагивая субъекта ее управления, – и закономерно потерпела полный крах.

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

- излишняя централизация финансовых ресурсов;
- неопределенность ответственности властных структур за использование бюджетных средств;
- несоответствие декларируемых целей конечным результатам использования бюджета;
- чрезмерная численность аппарата органов государственного управления.

БЮДЖЕТНАЯ УСЛУГА КАК КЛЮЧЕВАЯ ЕДИНИЦА БЮДЖЕТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Е. А. Шелюк

*Поморский государственный университет им. М. В. Ломоносова,
г. Архангельск,
gimu@atknet.ru, evjenius@yandex.ru*

В Бюджетном послании Президента РФ на 2006 год подтверждается, что реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации – одно из самых важных направлений деятельности для Правительства РФ. Президентом были даны следующие указания: «...Активизация работы по совершенствованию механизмов применения программно-целевых методов при планировании и осуществлении бюджетных расходов. Практический переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных расходов исходя из поставленных перед ними целей. Особое внимание необходимо уделить формированию системы реальных и объективных индикаторов достижения администраторами бюджетных расходов поставленных целей и решения определенных задач». Внедрение результативного управления в Российской Федерации на текущий момент принято как ключевой элемент повышения эффективности государственного управления.

Основой бюджетирования, ориентированного на результат [БОР] является жесткая привязка расходов соответствующего бюджета к определенным целевым показателям. На практике этот подход реализуется с помощью двух основных подходов:

- результативное бюджетирование на основе услуг как единиц ответственности органов власти (так называемый «сервисный подход»);
- результативное бюджетирование, в котором в качестве единицы ответственности органов власти выступает решение социальной проблемы (так называемый проблемно-ориентированный подход).

На сегодняшний день большее распространение в Российской Федерации получила модель проблемно-ориентированного подхода. В первую очередь это связано с тем, что внедрение БОР в России началось «сверху», с федерального уровня. А специфика этого уровня заключается в том, что федеральные органы власти, как правило, не оказывают жителям страны конкретные услуги, а решают проблемы и задачи общего характера. В результате на уровне Федерации был взят за основу проблемно-ориентированный подход.

При экспериментальном внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном и местном уровнях в большинстве случаев был принят подход, используемый Федерацией. На наш взгляд, региональные и местные органы власти максимально приближены к населению и оказывают большую часть конкретных бюджетных услуг. Поэтому для нижестоящих уровней власти более оправдано применение сервисного подхода.

В рамках сервисного подхода сфера полномочий главных распорядителей бюджетных средств подразделяется на комплекс «продуктов деятельности» с точки зрения конечных получателей этих продуктов – жителей конкретной территории (в нашем случае муниципального образования). Прежде всего, это бюджетные услуги (в области образования, здравоохранения и пр.), которые занимают преобладающую долю в расходах местных бюджетов (в совокупности они могут составлять до 80% всех расходов муниципального бюджета). Бюджетная услуга является ключевой единицей бюджетной ответственности органов власти муниципального образования. Выделение и описание муниципальных бюджетных услуг является необходимым условием для осуществления эффективного управления бюджетом. На практике необходимость составления реестра бюджетных услуг обусловлена его необходимостью на всех стадиях бюджетного процесса, например в таких ситуациях:

- при составлении реестров расходных обязательств, которые являются одним из основных элементов при составлении местного бюджета. Реестры расходных обязательств, спланированные на базе бюд-

жетных услуг, дают ясное и понятное представление о направлениях и структуре бюджетных расходов;

- для внедрения стандартов качества бюджетных услуг и перехода к закупке бюджетных услуг у негосударственных организаций;

При определении муниципальных заданий для муниципальных учреждений, а также для контроля за их исполнением бюджетные услуги должны быть предварительно выделены и описаны.

Проанализировав опыт тех регионов и муниципальных образований, где реестр бюджетных услуг уже составлен и используется, определим, что понимается под бюджетной услугой, и дадим ее основные характеристики.

Бюджетная услуга – это условно-постоянная деятельность исполнительных органов власти субъекта Федерации (муниципального образования), осуществляемая в пределах их полномочий, финансируемая за счет регионального (муниципального) бюджета и направленная на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, организаций в реализации их конституционных, законных, уставных прав. Критериями выделения бюджетной услуги являются наличие целевой группы, взаимодействие государства с гражданами или организациями, являющимися конечными потребителями услуг, нормативно-правовое закрепление гарантии права на получение услуги, предоставление услуги в соответствии с компетенцией органов местного самоуправления, финансирование услуги из местного бюджета, конечный значимый социально-экономический эффект.

Структура реестра бюджетных услуг может быть следующей:

- полномочие (обобщенная характеристика тех услуг, которые оказывает ГРБС);

- бюджетная услуга (конкретное содержание бюджетной услуги, например, дополнительное образование в учреждениях дополнительного образования детей);

- содержание бюджетной услуги;

- нормативно-правовой акт, закрепляющий услугу;

- получатель услуги (например, дети в возрасте старше 3 лет);

- показатель конечного эффекта;

- показатель непосредственного результата;

- источники финансирования (бюджетные и внебюджетные средства).

Как уже отмечено выше, особое внимание необходимо уделять формированию системы реальных и объективных индикаторов достижения администраторами бюджетных расходов поставленных целей и решения определенных задач. Эти индикаторы жестко привязаны к бюджетным услугам, оказываемым органами власти.

В большинстве случаев оценка эффективности бюджетных затрат основывается на анализе эффективности оказания бюджетных услуг, степени их влияния на интегральные показатели уровня социально-экономического положения территории (муниципального образования), продуктивности и экономичности использования бюджетных средств на оказание каждой бюджетной услуги. Эффективность бюджетной услуги оценивается на уровне способов оказания услуги и на уровне бюджетной услуги в целом. Давая конечную оценку результативности расходов на оказание бюджетной услуги, необходимо учитывать степень достижения целевых значений показателей конечного эффекта, непосредственного результата и использования ресурсов.

Индикаторы, характеризующие степень эффективности оказания отдельных бюджетных услуг в муниципальном образовании, должны удовлетворять следующим требованиям:

- обеспечение отражения результатов деятельности главного распорядителя бюджетных средств по отдельному направлению расходов бюджета территории (ориентация на достижение результата);
- предоставление информации, необходимой для оценки качества управления бюджетными расходами и оптимизации процедур принятия управленческих решений в бюджетной сфере;
- простота фиксации числовых значений;
- сопоставимость, позволяющая производить межотраслевые сравнения динамики изменения значений индикаторов.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

С. Э. Широбокова

*Государственный совет Удмуртской Республики, г. Ижевск
bogacheva@gossovet.udm.ru*

В настоящее время перед экономикой России стоит проблема сглаживания и усовершенствования постреформированных бюджетных отношений.

В настоящее время можно выделить несколько основных проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации:

- структурный дисбаланс бюджетной системы России, поскольку передача на нижестоящий уровень расходных полномочий и ответственности не подкрепляется соответствующей финансово-бюджетной и экономической базой;

- уровень вертикали власти, из бюджета которого должно осуществляться финансирование соответствующего полномочия, не всегда совпадает с уровнем, на котором непосредственно идет его реализация;

- низкая доля собственных доходов в бюджетах субъектов Федерации и местных бюджетах заметно занижает заинтересованность на местах в наращивании налогового потенциала, в своевременном и полном поступлении налогов в бюджетную систему;

- единый норматив отчислений по территориям от регулирующих налогов не учитывает особенности каждого региона; поиск эффективного подхода к осуществлению дифференциации нормативов по регулирующим налогам вызывает необходимость разработки и использования для этой цели соответствующего аппарата;

- ежегодные изменения нормативов отчисления в местные бюджеты от регулирующих налогов лишают органы местного самоуправления возможности планировать свою бюджетную политику в перспективе, не говоря уже о возможности реализации долгосрочных программ развития муниципальных образований, а следовательно, резко сокращают капиталовложения в структуре расходов местного бюджета;

- несоответствие расходов и доходов местного бюджета обуславливает возможность только текущего содержания муниципального об-

разования, поскольку на развитие муниципалитетов средств не остается.

Межбюджетное перераспределение должно быть подчинено задаче достижения максимума экономического и социального эффектов на уровне регионов и муниципальных образований. Сбалансированность ресурсов и расходных обязательств может рассматриваться как важнейшее условие эффективности бюджетных расходов. Основными препятствиями в реализации этого в настоящее время выступают:

- неравномерное распределение налогового потенциала (недостаток у многих регионов и муниципальных образований собственных доходных источников для решения стоящих перед ними задач);
- фактическая ликвидация системы региональных и местных налогов, приводящая к жесткой зависимости территориальных бюджетов от перераспределения федеральных налогов.

Для устранения диспропорций бюджетной системы Российской Федерации и повышения эффективности межбюджетных отношений предлагается решить следующие задачи:

1. Повышение эффективности деятельности государства в области регулирования экономических процессов, обеспечивающих достижение соответствия макроэкономических характеристик с основными параметрами бюджетной системы.

2. Совершенствование форм и методов долгосрочной стратегии бюджетных и межбюджетных отношений, которые должны быть ориентированы на стимулирование инвестиций и расширение совокупного общественного спроса.

3. Усиление развития налогооблагаемой базы и бюджетного потенциала, в частности путем введения целевых механизмов сокращения масштабов перераспределения бюджетных потоков.

4. Обеспечение согласованности механизма финансовой поддержки регионов с целями и задачами общегосударственной финансово-экономической политики с учетом комплексного подхода к социально-экономическому развитию каждого из регионов.

Для закрепления наметившихся в последние годы позитивных тенденций в финансовом состоянии регионов целесообразным было бы реализовать мероприятия по нескольким направлениям:

- уточнение перечня вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления;

- четкое разграничение расходных полномочий и предметов ведения различных уровней власти;
- разграничение на долгосрочной основе налоговых полномочий и доходных источников;
- совершенствование законодательного закрепления целостности финансовой поддержки субъектов России из федерального бюджета (фонды);
- дальнейшее регулирование управления региональными и местными финансами.

Вместе с тем нельзя забывать, что при выработке механизмов реализации межуровневых отношений необходимо учитывать, что субъекты РФ и муниципальные образования – это не какие-то абстрактные объекты, а вполне конкретные территориально-экономические системы, в которых осуществляются воспроизводственные процессы. Поэтому в основе межуровневого разграничения функций и полномочий должны лежать процессы воспроизводства.

В заключение, еще раз следует отметить, что для усиления стимулирующей функции межбюджетных отношений требуются не столько поощрительные вливания из вышестоящих бюджетов, сколько четкое и обоснованное разграничение на постоянной основе расходных полномочий, расходных обязательств и максимально возможной степени соответствующих им доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном механизме регулирования, не стимулирующем иждивенчество на местах.

ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Г. Т. Шкиперова

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
shkiperova@mail.ru*

Решение экологических проблем является приоритетом развития в большинстве стран мира уже на протяжении нескольких десятилетий. В 70-80 годах XX века широкое развитие получила так называемая стратегия «конца трубы», которая основывалась на принципах экологического нормирования – установления нормативов на сбросы и вы-

бросы загрязняющих веществ и размещение отходов. Государства и компании направляли основные усилия на нейтрализацию последствий нанесенного окружающей среде ущерба, т. е. природоохранные действия осуществлялись в конце технологического цикла. Но уже в 1990-х годах в развитых странах основные усилия направляются на проведение предупредительных мероприятий, а не на ликвидацию последствий загрязнения. Начинается этап регулирования нагрузки на окружающую среду на основе стратегии наилучшей существующей технологии (BAT). Формирующаяся на этой основе экологическая политика становится инструментом для развития, а не устранения последствий.

Экологический фактор уже сейчас является одним из инструментов конкурентоспособности в бизнесе. В настоящее время, чтобы удержаться на рынке, ведущие мировые компании тратят очень большие средства на повышение экологичности своего производства, экологический аудит и сертификацию и в дальнейшем используют это как свое конкурентное преимущество.

Одним из основных принципов законодательства в области охраны окружающей среды как в России, так и за рубежом является принцип платности природопользования. В зарубежной практике природоохранной деятельности широко используются такие экономические инструменты, как платежи, налоги, субсидии, торговля правами на загрязнение. Отличительной чертой применения экономических инструментов является их целевое назначение – средства, получаемые за счет взимания «зеленых» налогов, в развитых странах используются для финансирования мероприятий по воспроизводству природных ресурсов и ликвидации загрязнений. Положительным является также зарубежный опыт организации деятельности специальных финансовых структур экологической направленности.

В нашей стране до сих пор охрану окружающей среды рассматривают как механизм давления на бизнес с целью снижения объемов загрязнения. Отсутствие согласованности бизнеса, государства и населения основано, скорее всего, на непонимании важности этой проблемы.

Для изменения сложившейся ситуации в настоящее время природоохранная служба и природоохранное законодательство в России в очередной раз переживают реформирование: восстанавливается Государственный комитет по экологии, разрабатывается новая концепция охраны окружающей среды, создается первый в России Экологический

кодекс, готовятся поправки к ряду законов. Кроме того, формируется новый финансовый механизм стимулирования компаний к переходу на природоохранные технологии, который предполагает значительное увеличение платежей за вредные выбросы и сбросы. Сегодня российские базовые ставки можно считать чисто символическими – от 10 до 500 руб. на единицу выброса, что в 50 раз (в пересчете на евро) ниже, чем в странах Скандинавии, и в 10 раз ниже, чем в ряде стран СНГ. Поэтому, несмотря на установленное 25-кратное увеличение ставки за сверхлимитные выбросы, природоохранное законодательство продолжают нарушать.

С изменением размера платежей компании вправе будут выбирать – вкладывать им деньги в модернизацию производства и природоохранные технологии или проще возмещать ущерб, который они наносят окружающей среде. Но уже сейчас можно сказать, что экономия на экологических расходах приемлема только тогда, когда предприятие преследует краткосрочные цели. В долгосрочной перспективе такие компании, как правило, проигрывают, поскольку не вкладывают средства во внедрение новых технологий и их продукция, скорее всего, будет неконкурентоспособна, а в связи с ужесточающимися международными стандартами попадает под соответствующие санкции и ограничения.

Не менее важной проблемой является также нецелевое использование средств, предназначенных для финансирования природоохранных мероприятий. В настоящее время поступающие экологические и ресурсные платежи перечисляются в бюджеты различных уровней. Положительным моментом такой практики стало значительное увеличение уровня их собираемости, но в то же время зачисляемые в качестве налоговых и неналоговых сборов экологические и ресурсные платежи растворяются в общей бюджетной массе, теряют свое целевое назначение и носят уже не компенсационный и восстановительный, а фискальный характер.

В течение многих лет в России объемы бюджетного финансирования мероприятий, направленных на охрану окружающей среды, остаются стабильно низкими и имеют тенденцию к сокращению. Так, федеральные бюджетные расходы на охрану окружающей среды не превышали в 1995-2006 гг. 0,3-0,5% расходной части бюджета. При этом доля ресурсных и экологических платежей в его доходах выросла за этот период на 13,3% и составила в 2006 г. 15,9%.

По опыту развитых стран (Японии, Германии, Великобритании, США) известно, что для улучшения экологической ситуации необходимо выделение 4-5%, а для поддержания на стабильном уровне – не менее 3% бюджетных расходов на охрану окружающей среды.

Для оценки уровня капитальных вложений в охрану окружающей среды используется также показатель доли природоохранных инвестиций в валовых инвестициях регионов. По оценкам специалистов, он должен быть не менее 4% в зависимости от экологической ситуации и особых условий региона. В Карелии в 2006 г. уровень природоохранных инвестиций составлял лишь 1,8% в общем объеме капитальных вложений, в среднем по России этот показатель не превышает 2%.

К сожалению, недостаток инвестиционных средств, бюджетное финансирование природоохранной деятельности по «остаточному» принципу, неэффективное использование средств, поступающих от экологических платежей и платежей за пользование природными ресурсами, сказывается на экологической ситуации в республике. Об этом свидетельствует рост ряда показателей негативного воздействия на окружающую среду, зачастую неадекватный росту объемов производства. Кроме того, в республике существует ряд других экологических проблем, требующих решения именно за счет бюджетных средств. Это отсутствие канализационных очистных сооружений в шести районных центрах, инфраструктуры для переработки отходов и др.

Для изменения сложившейся ситуации в качестве первоочередных направлений реализации экологической политики следует выделить:

- обеспечение адекватного бюджетного финансирования охраны окружающей среды (бюджетные расходы не менее 3%);
- формирование системы налогообложения, стимулирующей снижение уровня загрязнения;
- создание целевых бюджетных экологических фондов, в которых аккумулируются все средства за загрязнение окружающей среды;
- содействие развитию предпринимательства в сфере охраны окружающей среды, экологического страхования и добровольной сертификации;
- информирование населения о качестве окружающей среды, развитие экологического образования.

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УСЛУГ ПО ЗАЩИТЕ ДЕТСТВА В ЕВРОПЕ И В КАРЕЛИИ

Т. П. Шмуйло

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
tatjanashm@yandex.ru*

Финансирование учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учреждений социального обслуживания до введения с января 2006 года новой системы финансирования осуществлялось из регионального и муниципального бюджетов. Большая часть учреждений финансировалась из местных бюджетов. Следует заметить, что при существующей системе финансирования финансировались непосредственно учреждения. Учитывая, что многие муниципалитеты имели дефицит бюджета, то происходило недофинансирование учреждений (70% финансирование в г. Петрозаводске, как отмечают специалисты).

В Республике Карелия за счет федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местных бюджетов реализуются федеральные целевые программы и федеральные адресные инвестиционные программы. Кроме того, учреждениями республиканского подчинения используются и привлеченные средства: спонсорские, дополнительные образовательные услуги, учебно-производственная деятельность. Но это не очень значительные суммы. Их доля составляет 3% от всех привлеченных средств республиканских учреждений.

Семьям, ухаживающим за детьми, из государственных средств выплачиваются социальные субсидии.

Финансовая основа общественных организаций, занимающихся защитой детей, по большей части весьма слабая и основная часть из них находится экономически в затруднительном положении. Обычными источниками дохода для большинства организаций являются спонсорская помощь, а для организаций, занимающихся проектной деятельностью, проектная помощь из международных фондов и других источников, проектная и другая помощь различных министерств или муниципалитетов. Помощь государства весьма скромна. У активно действующих организаций есть также помещения. Эти организации получают льготы на расходы по аренде, но не на коммунальные сборы. Лишь некоторые организации получают членские взносы.

2006 год для Республики Карелия был очень важным, так как с 1 января 2006 года введены законы, изменяющие систему финансирования учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, учреждений социального обслуживания: «О некоторых вопросах организации социального обслуживания в Республике Карелия», «О финансовых нормативах, применяемых при расчете межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований», «О социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Принятый Закон Республики Карелия от 21.12.2005 года «О государственном обеспечении и социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривает подушевое финансирование содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, финансируемое из бюджета Республики Карелия, независимо от формы их устройства.

Объем финансирования расходов по содержанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, рассчитывается исходя из финансового норматива расходов бюджета Республики Карелия на одного ребенка, устанавливаемого в соответствии с настоящим законом (ст. 2).

В структуру финансового норматива включаются расходы на питание, приобретение одежды и обуви, медикаменты, проживание в размере социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг, оплату труда лиц, обеспечивающих содержание и воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением лиц, осуществляющих опеку и попечительство).

Методика расчета, а также размер финансового норматива устанавливаются Правительством Республики Карелия (ст. 2).

С 01.01.2006 года в соответствии со статьей 3 Закона Республики Карелия № 917 от 28.11.05 года «О государственном обеспечении и социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» органам местного самоуправления переданы государственные полномочия по содержанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Для реализации переданных полномочий органам местного самоуправления предусматриваются субвенции из Регионального фонда компенсаций социального обслуживания в Республике Карелия устанавливаются полномочия органов государственной власти и расходные обязательства Республики Карелия в сфере соци-

ального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, в государственной системе социальных служб на территории Республики Карелия.

Системы управления охраной детства и его финансирования России и Европы во многом сходны, но имеется и ряд различий. Одна из основных трудностей сравнения состоит в том, что Европа не является федерацией, а состоит из множества независимых национальных государств, в которых система управления охраной детства и его финансирование различны. Общими в Европе являются минимальные стандарты или совместно согласованные более высокие стандарты, а также общие процедуры, регулируемые Европейской конвенцией о защите прав человека и Европейской социальной хартией.

Принципиальные отличия от российской системы защиты детства заключаются в следующем:

1. В Европе большие изменения в структуре предоставления услуг, в управлении и финансировании имели место в 1970-х и 1980-х годах, в то время как Россия активизировала свою работу только в последние годы.

2. Российская система защиты детства, несмотря на быстрые перемены, все еще весьма бюрократична, к тому же сами институты по размерам крупнее европейских, что оказывает влияние и на организацию финансирования

3. Российская система защиты детства в большей части все еще основывается на деятельности Федерации и ее субъектов, тогда как в Европе центром сосредоточения деятельности являются муниципалитеты и услуги организаций. За последние годы эти различия стали менее заметными.

4. Управленческая деятельность и финансирование Федерации и субъектов распределяются между несколькими отраслями, причем накладок избежать невозможно. С другой стороны, местное самоуправление вынуждено само изыскивать ресурсы из разных источников и принимать во внимание директивы и советы различных ведомств. В Европе местное управление, отвечающее за предоставление и обеспечение услуг, получает со стороны центральной власти финансовую поддержку в более общей форме, а управленческая деятельность по своему характеру более принципиальна, но основывается на законе и

координируется главным образом одним органом управления, другими словами, центральное управление участвует в финансировании услуг и вместе с тем поддерживает предписанные законом обязательства местному управлению, но оставляет последнему возможность поиска наилучших решений по выполнению обязательств.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ФОРМИРОВАНИЯ СОБСТВЕННЫХ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

О. Б. Эльдяева

*Комитет бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области, г. Волгоград
obe@volgafin.ru*

Бюджетной реформа в субъектах Российской Федерации направлена на экономическое развитие регионов, обеспечение социальной стабильности, повышение результативности и прозрачности управления общественными финансами. Значительная роль в развитии экономики регионов отводится бюджетно-налоговой политике, направленной на создание благоприятных условий для расширения экономической деятельности регионов, улучшения налогового администрирования, снижения масштабов уклонения от налогообложения.

Основное значение в формировании доходов бюджетов всех уровней в дореформенный период имели косвенные налоги. Так, более 80% доходов региональных и местных бюджетов составляли отчисления от налога на добавленную стоимость, акцизов и других косвенных налогов и сборов. Поступления от налога на прибыль и налога на доходы физических лиц были незначительными, в том числе в силу неустойчивой рентабельности отдельных отраслей экономики, наличия теневой экономики и т. д.

На формирование налоговых доходов регионов оказывало влияние и несовершенство налогового законодательства, которое, на наш взгляд, недостаточно регламентировало как механизм налогообложения, так и механизм его реализации, предоставляло большое количест-

во льгот и к тому же претерпевало частые изменения, что создавало возможность для уклонения от уплаты налогов.

Проводимая в Российской Федерации бюджетная реформа привела к существенным изменениям структуры налоговых поступлений в бюджеты субъектов. Так, региональная доля отчислений от налога на добавленную стоимость снизилась с 25 до 0%, ставка налога на прибыль организаций, зачисляемая в бюджеты субъектов, увеличилась до 17,5%, доходы от поступления налога на доходы физических лиц стали полностью зачисляться в бюджеты субъектов РФ.

В настоящее время поступления от налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц занимают наибольший удельный вес в структуре налоговых доходов и играют немаловажную роль при формировании собственных налоговых доходов бюджетов субъектов РФ.

В целях создания необходимых условий для дальнейшего поступательного и динамичного социально-экономического развития регионов должны быть реализованы следующие меры по дальнейшему увеличению собственных налоговых доходов субъектов РФ:

1. Совершенствование информационного взаимодействия между налоговыми и финансовыми органами субъектов для реализации эффективного механизма мобилизации доходов на основе постоянного мониторинга налогового потенциала, контроля изменений и конкретизации мероприятий по реализации поставленных целей.

2. Совершенствование прогноза социально-экономического развития субъекта РФ, включая прогноз по каждому из основных показателей налогооблагаемой базы.

3. В целях урегулирования кредиторской задолженности по налоговым платежам следует провести работу по реструктуризации задолженности организаций по налогам и сборам, зачисляемым в бюджет субъекта, а также по начисленным пеням и штрафам.

4. Реформирование системы взимания акцизов в целях стимулирования потребления более качественных товаров, в частности, дифференциация ставок акциза на бензин исходя из его качества.

5. Проведение ежегодной индексация (в пределах темпа роста потребительских цен) ставок акцизов на алкогольную продукцию, поступающих в региональные бюджеты.

6. Проведение анализа действующих налоговых ставок с целью установления оптимальных ставок и льгот по налогу на имущество организаций и транспортному налогу.

Реализация этих и других мероприятий, по нашему мнению, позволит обеспечить стабильный рост доходной части бюджета регионов, макроэкономическую стабильность регионов, а следовательно, приведет к повышению уровня жизни населения.

ПРИНЯТИЕ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫХ РЕШЕНИЙ НА ОСНОВЕ ПРАВИЛ ОЦЕНКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

М. И. Яндиев

МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва
mag2097@mail.ru

В современной России принятие решений о предоставлении бюджетных средств (бюджетных кредитов, гарантий, софинансирования процентных ставок) негосударственным предприятиям или на коммерческие цели традиционно осуществляется органом власти на основе экспертного (подчеркнем – субъективного) анализа таких нефинансовых параметров как, например, предполагаемый рост объемов производства в местной экономике (товаров, жилья, бытовых услуг и пр.), увеличение числа рабочих мест, рост размеров оплаты труда и т. п. Однако было бы более логичным применять к финансовым операциям именно финансовые правила принятия решений, как минимум, хотя бы потому, что они, эти правила, объективны и основаны на строгом математическом аппарате.

Для этого можно использовать вполне стандартный для сектора корпоративных финансов метод сравнения ожидаемых дисконтированных поступлений с затратами, также дисконтированными. Основная разница будет заключаться в содержании дисконтируемых поступлений. Для предприятий это денежные потоки, определяемые на основе прибыли и амортизации, а для органа власти – тоже «денежные потоки», но только состоящие из суммы налога на прибыль и НДСа от реализуемого проекта.

Вообще-то любой новый проект должен принести в бюджет не только налог на прибыль и НДС, но поступления еще и по целому ряду других налогов. Однако для целей дисконтирования автором отобраны только два вышеназванных. Обоснование этому следующее: для принятия финансового решения следует сравнивать результат и затраты; налог на прибыль и налог на добавленную стоимость (добавленная стоимость включает в себя амортизацию, прибыль, фонд оплаты труда, акцизы) отражают как раз результат, а остальные налоги (в том числе подоходный, земельный, на имущество) – лишь элемент текущей бизнес-деятельности, и они не характеризуют успешность проекта.

Рассмотрим гипотетический пример. Предприятие хочет реализовать новый инвестиционный проект, но просит от органа власти поддержки в виде софинансирования. Предположим, что без такой поддержки проект не состоится, что связано с особенностями проекта, а не с низкой конкурентоспособностью проекта или его организаторов. Тогда, сравнивая приведенные затраты на софинансирование и приведенные поступления от налогов, находим ряд стандартных параметров, в том числе чистую приведенную стоимость (NPV), внутреннюю ставку доходности (IRR) и пр.

Важный аспект, требующий уточнения, – ставка дисконтирования. В секторе корпоративных финансов ставка дисконтирования может определяться как внешняя, например, рыночная стоимость финансовых ресурсов или доходность биржевого индекса, так и внутренняя – затраты на капитал (WACC – средневзвешенные затраты на капитал).

Внешняя ставка дисконтирования к госсектору неприменима, поскольку перед органом, исполняющим бюджет, не стоит такой цели, как увеличение капитала (зарабатывание денег), а только его расходование. Ненадолго отвлечемся от основной мысли данной статьи – любая попытка органа власти помимо расходования денег еще и заработать, как бы это не оправдывалось, есть изъятие потенциальной прибыли у частного сектора, что сокращает мотивацию к предпринимательской деятельности, усиливает возможности для коррупции и несет в себе другие негативные последствия. Вместе с тем орган власти вправе принимать меры для сбережения имеющегося капитала, причем под сбережением следует понимать сохранение покупательной способности, но никак не реализацию альтернативных инвестиционных возможностей. Сказанное, в частности, означает, что размещение вре-

менно свободных бюджетных средств должно производиться под ставку, никак не меньшую размера инфляции.

Затраты на капитал определяются как отношение абсолютных значений затрат на капитал к размеру капитала. Технически посчитать WACC для бюджета не представляется возможным, но аналогом затрат на капитал для госсектора может служить отношение расходов на привлечение средств в бюджет к расходам инвестиционного характера:

$$R = \frac{CA + CD}{CI},$$

где R – стоимость государственных (муниципальных) ресурсов, в долях;
 CA – расходы на администрирование налогов и сборов;
 CD – расходы на обслуживание госдолга;
 CI – общая сумма всех бюджетных расходов инвестиционного характера.

Несколько замечаний относительно параметра «Стоимость государственных ресурсов». Во-первых, стоимость госресурсов должна быть меньше стоимости заемных средств, привлекаемых органами власти. В противном случае – если госресурсы окажутся дороже рыночных – у органа власти появится стимул неограниченно (если предположить полное отсутствие границ роста госдолга) наращивать госдолг, что может привести к негативным последствиям.

Во-вторых, для целей кредитной политики имеет значение, ведет ли орган власти заемную политику или нет. Если не ведет, то процентная ставка по ресурсам, предоставляемым органом власти в кредит третьим лицам, не должна быть меньше стоимости госресурсов. Иначе это будет не кредит, а скрытое дотирование, поскольку эти средства орган власти получил по одной ставке, а отдал по другой, меньшей. Для органа власти это скрытый убыток, для получателя средств – скрытая дотация.

Но если орган власти ведет заемную политику, то тогда ставка, по которой бюджет предоставляет заемные средства третьим лицам, не может быть ниже ставки, по которой орган власти привлекает заемные средства, поскольку в противном случае это опять же будет скрытым дотированием.

В-третьих. Как правило, чем ниже стоимость ресурсов, тем меньше мотивации к эффективному использованию таких ресурсов. Учитывая, что основная нагрузка по администрированию налогов лежит на

федеральном уровне, уместно предположить, что стоимость госресурсов на региональном уровне должна быть меньше аналогичного показателя для федерального уровня, а следовательно, региональные власти менее мотивированы на эффективное освоение инвестиционных ресурсов, нежели чем федеральные. Учитывая, что большинство муниципалитетов не принимают на себя долговых обязательств и у них практически нет затрат по администрированию налогов, их инвестиционная эффективность будет ниже даже эффективности региональных органов власти.

СОДЕРЖАНИЕ**ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

© М. С. Ананских 3

БЮДЖЕТЫ КАССР В 1920-1930 гг.: МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ

© В. Г. Баданов 6

**ОБОБЩАЮЩАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА**

© Ш. Ш. Байбусинов 8

ДИЛЕММЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛИКВИДНОСТЬЮ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

© А. М. Балтина 11

**ПОИСК ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫМИ
ОТНОШЕНИЯМИ В МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

© Т. И. Барашева 15

**СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ УЧЕТА ПОТРЕБНОСТЕЙ В БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГАХ
НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ**

© Н. Е. Барбашова 17

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УЧЕТА АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ И ВОЗМЕЩЕНИЯ
КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ БЮДЖЕТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ПУТИ ИХ
РЕШЕНИЯ**

© П. В. Бескровный 20

**НАЛОГОВОЕ И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ
МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ**

© Е. В. Боровикова 23

**ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПО ВЕДЕНИЮ РЕЕСТРА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ (НА ПРИМЕРЕ УФК ПО РЕСПУБЛИКЕ
САХА (ЯКУТИЯ))**

© Н. Н. Бурцева 26

**ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДОРОВЬЕ». ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

© Е. А. Бутенко 30

ОПЫТ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДНОЙ И ДОХОДНОЙ ЧАСТЕЙ БЮДЖЕТА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ © А. В. Вахрамеева	33
РЫНОК СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЛИГАЦИЙ РФ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ В 2008 ГОДУ © С. Л. Глазков	35
К ВОПРОСУ О ПОДУШЕВОМ ФИНАНСИРОВАНИИ В ОБРАЗОВАНИИ © И. В. Глущенко	38
РЕФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ © С. И. Гусев.....	41
РОЛЬ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИИ © В. А. Дедюхин.....	46
ПРИОРИТЕТНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ РЕАЛИЗАЦИЕЙ © С. А. Дерезина.....	50
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ СРЕДНЕ- И ДОЛГОСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ © А. В. Дорждеев	54
ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА © П. В. Дружинин, Т. В. Кухарева.....	57
ОСОБЕННОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2008 ГОДУ © В. В. Дюбин.....	59
ПРОБЛЕМЫ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ © И. И. Епринцев.....	61
ОСОБЕННОСТИ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В УСЛОВИЯХ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ © А. Н. Ермаков.....	64

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЗИЦИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	
© Г. В. Жукевич, Н. В. Крепышева.....	67
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ	
© Д. Ю. Завьялов.....	71
СОВРЕМЕННЫЕ ПАРАМЕТРЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ	
© М. В. Иванова, Т. А. Токарева.....	75
МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ И УЧЕТА КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ПРИ БЮДЖЕТИРОВАНИИ, ОРИЕНТИРОВАННОМ НА РЕЗУЛЬТАТ (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)	
© Л. В. Ивановский, В. И. Кошечкин.....	79
МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ И КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
© В. С. Казаринская.....	83
ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННЫХ ТОРГОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД КАК ОДИН ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ	
© А. В. Калиничева.....	85
К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
© В. Н. Карамышев.....	88
СПЕЦИФИКА ЛОКАЛЬНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КРУПНОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
© Е. А. Качанова.....	92
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТЕ РФ – АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ	
© Н. П. Кашенцева.....	94
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ	
© С. А. Кирсанов.....	98

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	
© М. К. Ковалевич.....	101
ДОЛГОСРОЧНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА – ЗНАЧИМАЯ КОМПОНЕНТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	
© Т. А. Кодолова	104
ТУРИСТСКАЯ РЕНТА КАК ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА	
© И. П. Конев, Н. И. Конев.....	108
СТРУКТУРА БЮДЖЕТНЫХ ПОТЕРЬ ОТ АВТОТРАНСПОРТНОЙ АВАРИЙНОСТИ	
© Н. В. Крепышева.....	111
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК	
© Н. А. Кудрявцев	115
МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО: ВОЗМОЖНОСТИ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА	
© А. Е. Курило.....	117
АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПОДХОДОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ	
© О. Н. Кушеева	120
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
© В. В. Левина	122
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В МОСКВЕ	
© В. В. Литвинцев	125
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
© А. В. Мамаев.....	129

УПРАВЛЕНИЕ ДОЛГОМ В РАМКАХ ИЗМЕНЕНИЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
© А. В. Мартьянов.....	132
РЕНТА КАК ИСТОЧНИК НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
© Ю. В. Мельникова	136
ФОРМИРОВАНИЕ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ	
© М. М. Минченко	140
РЕГИОНАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В ТЕМПАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ	
© М. В. Морошкина	143
УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОМ ПЕНСИОННОГО ФОНДА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	
© Т. В. Муравлёва	146
РОЛЬ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ.	
© Е. А. Мюллер	149
ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО УЧЕТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	
© Т. Ю. Набойщикова.....	153
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ ТРУДА КАК СРЕДСТВО ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ	
© Н. Д. Найденов, Е. Н. Новокшенова	157
КАПИТАЛИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ	
© Е. Г. Немкович	160
ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ПОСТРОЕНИИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ	
© С. А. Овчинцева.....	163

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ
НАУЧНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

© К. В. Павлов 166

ЗАИМСТВОВАНИЯ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© М. Н. Палюшок 169

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕКУЩЕГО КОНТРОЛЯ ПО РАСХОДАМ
(НА ПРИМЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

© Г. А. Плотникова 172

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА
ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ
СИСТЕМ

© С. В. Подобряев 175

БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ
ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© М. Ю. Попова 178

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

© А. С. Ревайкин 182

БЮДЖЕТНАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИОРИТЕТНЫХ
ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

© Л. И. Розанова 185

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ

© С. Н. Рябухин 188

О НОВЫХ ФУНКЦИЯХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

© А. С. Сазонов 190

КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ОРГАНАМИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

© С. П. Сазонов 194

ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТА ТЕРРИТОРИИ НА ИННОВАЦИОННОЕ
РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

© С. В. Сигова, В. А. Гуртов 197

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УЧЕТА СРЕДСТВ ОТ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ	
© О. В. Соколова	202
О ВОЗМОЖНОСТИ МОДЕЛИРОВАНИЯ ДИНАМИЧЕСКИХ ЭФФЕКТОВ РАЗВИТИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ	
© В. И. Спирягин.....	204
ОСОБЕННОСТИ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
© И. Н. Сухова.....	206
ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ	
© И. Н. Сухова, Н. А. Харитонов.....	209
ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ	
© С. В. Тишков	211
ПРОБЛЕМЫ СБОРА И УПЛАТЫ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА В ОТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ЗАНЯТЫХ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ	
© И. В. Торотенкова.....	214
ВЛИЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА	
© В. С. Фадеев	220
ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА ОПЕРАЦИЙ СО СРЕДСТВАМИ, ПОЛУЧЕННЫМИ ПОЛУЧАТЕЛЯМИ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ОТ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
© М. Д. Федорова	222
ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	
© А. М. Хабаров	225
НОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ	
© Т. В. Храмова	228
ПРОБЛЕМЫ РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ФИНАНСОВЫХ ЗАДАЧ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
© Р. А. Хухия.....	232

ПРОЕКТЫ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО РАДИКАЛЬНОМУ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЮ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ НАЛОГОВ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ, РЕГИОНАМИ И МЕСТНЫМ УРОВНЕМ ВЛАСТИ	
© С. Н. Чернов	235
БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В КОРПОРАТИВНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ: НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ И КОНТРОЛЛИНГ ИСПОЛНЕНИЯ	
© А. И. Чувальская	238
ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТА В ПЕРИОД БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ	
© С. С. Чуйкин	242
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
© Ю. Г. Швецов, О. А. Булаш	246
БЮДЖЕТНАЯ УСЛУГА КАК КЛЮЧЕВАЯ ЕДИНИЦА БЮДЖЕТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	
© Е. А. Шелюк	249
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ	
© С. Э. Широбокова	253
ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ	
© Г. Т. Шкиперова	255
ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УСЛУГ ПО ЗАЩИТЕ ДЕТСТВА В ЕВРОПЕ И В КАРЕЛИИ	
© Т. П. Шмуйло	259
О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ФОРМИРОВАНИЯ СОБСТВЕННЫХ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ	
© О. Б. Эльдяева	262
ПРИНЯТИЕ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫХ РЕШЕНИЙ НА ОСНОВЕ ПРАВИЛ ОЦЕНКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ	
© М. И. Яндиев	264

Научное издание

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Материалы
Восьмой научно-практической конференции
(16 – 18 июня 2008 г.)

Редактор *Л. П. Соколова*
Компьютерная верстка *Е. Л. Петрусенко*
Оформление обложки *О. А. Бондарь*

Подписано в печать 23.05.2008. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 17. Изд. № 129.
Тираж 250 экз.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33