

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

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Труды
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: Труды Восьмой научно-практической конференции (16–18 июня 2008 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – 467 с.

ISBN 978-5-8021-0882-6

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

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

ISBN 978-5-8021-0882-6

© Издательство Петрозаводского
государственного университета,
оригинал-макет, 2008

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ С. Л. КАТАНАНДОВА

Уважаемые участники ежегодной научно-практической конференции по проблемам совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов!

Восьмой раз в г. Петрозаводске собираются представители федеральных, региональных и муниципальных органов власти, финансисты, ученые, члены неправительственных и некоммерческих организаций России для того, чтобы обсудить наиболее актуальные вопросы совершенствования бюджетной политики в свете задач, которые ставятся перед нами Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым и Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным.

Замечательно, что ежегодно растет авторитет нашей конференции среди специалистов и расширяется география участников конференции.

В 2008 г. в ее работе принимают участие 155 представителей из 19 субъектов Российской Федерации. Это представители Алтайского и Ставропольского краев, республик Бурятия, Карелия, Марий Эл, Саха (Якутия), Удмуртия, а также Волгоградской, Вологодской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Оренбургской, Рязанской, Свердловской, Ульяновской, Ярославской областей. Традиционно активное участие в работе конференции принимают делегации городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Программа конференции предполагает рассмотреть важнейшие для вас вопросы проводимой бюджетной реформы, разграничения полномочий и ресурсов, повышения эффективности расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, повышения эффективности межбюджетных отношений, их ориентированности на улучшение результатов общественного сектора, первые итоги реформы местного самоуправления с финансовой точки зрения, практики казначейского исполнения бюджета, финансового контроля.

Республика Карелия не случайно в очередной раз проводит столь представительный форум. Бюджетная политика, проводимая Правительством Карелии, вызывает интерес многих регионов России, и

даже тех, кто находится в авангарде бюджетных реформ. Признается также высокий уровень научной работы, проводимой Петрозаводским государственным университетом в направлении мониторинга и анализа бюджетов России и стран Северной Европы.

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

Важное значение имеет и такая традиция конференции, как обмен практическим опытом, сравнение опыта субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по увеличению прозрачности бюджета как составной части гражданского общества.

Надеюсь, что, как и на предыдущих конференциях, все участники выработают авторитетные и квалифицированные рекомендации по вопросам дальнейшего совершенствования бюджетной реформы и реформы местного самоуправления, а реализация намеченных задач в сфере финансовой политики позволит обеспечить наиболее полное и качественное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги.

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

ОБОБЩАЮЩАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА

Ш. Ш. Байбусинов

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

Эффективность использования финансовых ресурсов региона (на примере Республики Карелия) в настоящее время оценивается системой стратегических целей и показателей [3, с. 4–5, 256–263]:

1. *Содействие обеспечению экономической, социальной и финансовой стабильности в регионе* (проведение взвешенной и предсказуемой бюджетной политики; обеспечение эффективности использования

средств бюджета региона, достижение результатов от деятельности; содействие устойчивому функционированию и развитию финансовых институтов).

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

3. *Обеспечение эффективной налоговой политики и политики в области доходов бюджета региона* (оптимизация налоговой нагрузки на экономику региона; обеспечение стабильности, нейтральности и справедливости налоговой политики; обеспечение эффективного администрирования доходов бюджета региона).

4. *Эффективная финансовая поддержка местных бюджетов* (выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований; финансовое обеспечение государственных 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 региона; совершенствование механизмов управления государственным долгом региона и сокращение стоимости его обслуживания).

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

Действующую систему оценки по приведенным целям и показателям, по нашему мнению, целесообразно дополнить *обобщающей макроэкономической оценкой* эффективности использования финансовых ресурсов региона – *оценкой вклада финансовых ресурсов региона* в обобщающий показатель экономического роста региона – валовой региональный продукт (ВРП). Решение этой задачи требует разграничения финансовых ресурсов [16, с. 506]:

– *региона* – части денежных ресурсов, образующихся в основном на территории региона, аккумулируемых в региональных централизо-

ванных и децентрализованных фондах и расходуемых главным образом на инвестиции, непроектное потребление и социальные выплаты населению региона;

– *созданных на территории региона* – полученных в результате производственно-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов на территории региона;

– *образованных на территории региона* – привлеченных средств населения в совокупности с финансовыми ресурсами, созданными на территории региона;

– *располагаемых регионом* – величиной образованных финансовых ресурсов, рассчитанной 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.

Валовой региональный продукт с составляющими его элементами в последние годы приобретает все возрастающее значение [8, с. 112]:

– он вошел в систему показателей прогнозирования регионального развития на кратко- и среднесрочную перспективу;

– используется Министерством финансов РФ для распределения фонда финансовой поддержки территорий («Методология распределения средств из Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»);

– применяется для анализа региональных различий в уровне дохода (одного из компонентов Индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП), определяемого показателем ВРП на душу населения по паритету покупательной способности в дол. США), занятости, бедности и миграции, а в более широком контексте – для формулирования региональной политики и оценки ее реализации;

– включен в систему показателей мониторинга деятельности субъектов бюджетного планирования и в систему показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [1, 2].

Очевидно, что каждое государство должно стремиться к максимизации объема ВВП и повышению своего рейтинга в мире. Президентом РФ В. В. Путиным в 2003 г. была поставлена задача удвоения ВВП России в 2001–2010 гг. Правительством РФ на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге в июне 2008 г. сформулирована стратегическая цель – вхождение России к 2020 г. в первую пя-

терку ведущих стран мира по объему ВВП. В настоящее время Россия занимает, по разным оценкам, 7–100-е место в мире по общему объему ВВП, но лишь 59-е место по ВВП на душу населения [4–6]. Номинальный объем ВВП России в 2005 г. составил 21 624,6 млрд. руб., или 766,2 млрд. дол. по рыночному курсу, и 1723 млрд. дол. по паритету покупательной способности.

Реализация поставленных стратегических макроэкономических целей требует соответствующего роста потенциала регионов – ВРП субъектов Федерации и, соответственно, согласованных с ним обобщающих показателей эффективности хозяйств более низкого уровня – муниципальных образований и предприятий. Следовательно, максимизация ВВП требует от всех регионов РФ наибольшего вклада хозяйствующих субъектов в ВВП – достижения наибольшей валовой добавленной стоимости (ВДС) каждым предприятием по видам экономической деятельности и наибольшего валового муниципального продукта (ВМП) каждым муниципальным образованием. Соответственно неуклонно должны расти показатели благосостояния работников предприятий, жителей муниципальных образований, регионов и страны в целом – ВДС на одного работника, ВМП, ВРП и ВВП на душу населения. Эта же макроэкономическая цель требует повышения вклада от использования финансовых ресурсов региона.

Валовой региональный продукт и его составные элементы позволяют определить Сводный баланс финансовых ресурсов и затрат (СБФРиЗ) региона: *доходы* финансовых ресурсов региона (табл. 1), *расходы* (табл. 2) и перераспределительные операции между фондами (табл. 3) [16, с. 496–505]. 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 содержать также потребление основного капитала в учреждениях государственного сектора и сферы рыночных услуг, не представленных по действующей методике в СБФРиЗ, поэтому его информационную базу в перспективе необходимо усовершенствовать [16, с. 505].

Продолжение табл. 1

Амортизационные отчисления, финансовые ресурсы, созданные хозяйствующими субъектами	3.1		X		X	X	X	X	X
Прибыль	3.2		X				X	X	
Налог на добавленную стоимость	3.3		X	X			X	X	X
Акцизы	3.4		X	X			X	X	X
Отчисления во внебюджетные экономические фонды	3.5		X	X	X	X		X	X
Отчисления во внебюджетные социальные фонды	3.6		X		X	X		X	X
Доходы от внешнеэкономической деятельности	3.7		X	X			X	X	X
Прочие финансовые ресурсы (созданные)	3.8		X						
Привлеченные средства населения									
Налоги и обязательные платежи	3.9	X		X					

Продолжение табл. 1

Добровольные взносы и платежи	3.10	X		X			X		
Другие платежи и взносы	3.11	X		X	X	X			
Итого образовано финансовых ресурсов (по фондам денежных средств)	4.0								
Получено по межфоновым передачам	5.0		X					X	
Привнесенные финансовые ресурсы	6.0		X					X	
Всего финансовых ресурсов, располагаемых фондами денежных средств	7.0								
Разница доходов и расходов фондов денежных средств	8.0								
Всего финансовых средств региона	10.0								
Разница доходов и расходов финансовых средств	11.0								
Остатки средств на конец года									

Таблица 2

Сводный баланс финансовых ресурсов и затрат.
Финансовые ресурсы региона: расходы, млн. руб.

Финансовые ресурсы региона	Шифр строки	Раздел 1	Раздел 2	Раздел 4. Доходы и поступления в фонды денежных средств					
		Хозяйствующие субъекты региона	Население региона	Децентрализованные фонды	Консолидированный бюджет субъекта РФ	Федеральный бюджет	Внебюджетные фонды	Кредитно-банковская система	Другие фонды
А	Б	1.0	2.0	4.1	4.2	4.3	4.4р	4.5	4.6
Остатки средств на начало года	0	X	X					X	X
Расходы									
1. Покупка товаров и услуг									
Покупка товаров	1.1								
Другие денежные расходы	1.2								
Оплата услуг	1.3								
Затраты финансовых ресурсов, хозяйствующих субъектов									
5.1. Капитальные расходы									
Капитальные вложения	5.1		X						
Прирост оборотных средств	5.2		X		X	X	X		X

Продолжение табл. 2

Создание государственных запасов	5.3		X	X			X	X	X
Капитальный ремонт	5.4						X	X	X
Приобретение земли	5.5		X	X			X	X	X
5.2. Текущие расходы									
Предметы снабжения	5.5		X	X			X	X	X
Оплата услуг	5.7		X	X			X	X	X
Оплата прочих услуг	5.8		X				X	X	X
Субсидии (дотации)	5.9		X	X			X	X	X
Прочие текущие расходы	5.10		X					X	X
5.3. Оплата труда государственных служащих	5.11	X		X			X	X	X
Трансферты населению									
Пенсии и пособия	5.12	X						X	
Прочие трансферты	5.13								
Итого затрат финансовых ресурсов	4.1								
Выплаты по межфондовым передачам	5.1		X						
Средства прошлых лет (отвлеченные финансовые ресурсы)	6.1					X	X	X	X
Всего расходов (финансовых ресурсов) и фондов денежных средств	7.1								
Всего расходов финансовых средств региона	10.1								

Таблица 3

Сводный баланс финансовых ресурсов и затрат региона.
Перераспределительные операции, млн. руб.

Перераспределение финансовых ресурсов региона между фондами денежных средств	Шифр строки	Раздел 4. Выплачено из фондов денежных средств						Всего поступило в фонды финансовых средств
		Децентрализованные фонды	Консолидированный бюджет субъекта РФ	Федеральный бюджет	Внебюджетные фонды	Кредитно-банковская система	Другие фонды	
А	Б	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	5.0
Поступило в фонды денежных средств В том числе:								
Децентрализованные фонды хозяйствующих субъектов	4.1			X	X			
Консолидированный бюджет	4.2					X		
Федеральный бюджет	4.3	X		X	X	X	X	
Внебюджетные фонды	4.4		X	X	X	X	X	
Кредитно-банковская система	4.5	X	X	X	X	X	X	X
Другие фонды	4.6		X	X	X	X	X	
Всего выплачено из фондов денежных средств	5.0							

Общий объем финансовых ресурсов на территории региона (табл. 1, строка 4.0) образуется из *доходов и поступлений в фонды денежных средств* (графы 4.1–4.6, строка 4.0). Сумма значений показателей по этим графам по строке 4.0 равна сумме показателей по графам 1.0 и 2.0 этой же строки. Дополнительные доходы, получаемые фондами денежных средств и регионом в целом со стороны (кроме финансовых ресурсов), отражаются в строке 5.0 «Получено по межфондовым передачам» (табл. 1). Сумма средств, получаемая хозяйствующими субъектами региона в порядке межфондовых передач из фондов денежных средств, фиксируется в графе 1.0 по строке 5.0 (табл. 1).

Суммарный результат показателей в разрезе фондов денежных средств приводится в строке 6.0 «Привнесенные финансовые ресурсы». Сумма налогов на имущество, доходов от государственной собственности, продажи государственного имущества, земли и нематериальных активов представлена в графе 4.2 «Консолидированный бюджет субъекта РФ» (табл. 1). Выручка, полученная государственными органами по приватизации, отражается в графе 4.6 «Другие фонды» (табл. 1).

Величина доходов фондов денежных средств на территории региона с учетом перераспределенных операций по межфондовым передачам и привнесенных финансовых ресурсов исчисляется в строке 7.0 «Всего финансовых ресурсов, располагаемых фондами денежных средств» (табл. 1). Сальдовые превышения расходов фондов денежных средств над доходами характеризуют графы 4.1–4.6 строки 8.0 «Разница доходов и расходов фондов денежных средств» (табл. 1).

Строка 10.0 «Всего финансовых средств региона» (табл. 1) отражает более емкую, чем финансовые ресурсы, категорию и позволяет определять показатели системы региональных счетов.

Итоговые затраты соответствующих фондов денежных средств приведены в графах 4.1–4.6 (табл. 2), общая величина затрат финансовых ресурсов по региону – в графе 4.1, а выплаты из фондов денежных средств, характеризующих перераспределительные операции между фондами, – в строке 5.1.

Средства хозяйствующих субъектов на расходы будущих периодов, привлеченные на капиталовложения, а также на покрытие убытков прошлых лет, отражены в строке 6.1 «Средства прошлых лет (отвлеченные финансовые ресурсы)» по графе 1.0 (табл. 2). Аналогичный

показатель по графе 2.0 «Население региона» отражает расходы на командировки и служебные разъезды населения. Выплаты из фондов денежных средств с учетом средств по межфондовым передачам приведены в строке 7.1 «Всего расходов (финансовых ресурсов) и фондов денежных средств» (табл. 2).

Совокупные расходы финансовых средств региона за отчетный период с учетом денежных средств населения региона на покупку товаров и оказание услуг представлены в строке 10.1 «Всего расходов финансовых средств региона» (табл. 2).

Таблица 3 связана с табл. 1 и 2 показателями итоговой строки 5.0 «Всего выплачено из фондов денежных средств» и итоговой графы 5.0 «Всего поступило в фонды финансовых средств». Эти показатели соответствуют показателям строки 5.0. «Получено по межфондовым передачам» (табл. 1) и показателям строки 5.1 «Выплаты по межфондовым передачам» (табл. 2). Взаимосвязь табл. 1 и 2 СБФРиЗ двойственная. Прямые связи выражаются в балансовых соотношениях доходов и расходов, ресурсов и затрат, зафиксированных в соответствующих графах и строках этих таблиц. Опосредованные связи табл. 1 и 2 реализуются через итоговые две строки и графы табл. 3.

Таким образом, СБФРиЗ региона позволяет определить объем и структуру ВРП. Особое значение Сводный баланс приобретает при его разработке на планируемый период. Варьируя его составными частями (предстоящими доходами и расходами, перераспределительными операциями), можно добиться требуемых их пропорций для достижения наибольшего планового значения ВРП.

Вместе с тем Правительство РФ, требуя от федеральных и региональных министерств, местного самоуправления и регионов максимального роста добавленной стоимости, обязано создать им необходимые условия и предоставить необходимые финансовые средства на развитие территории и выполнение бюджетных услуг. Однако выступления и рекомендации участников конференций – представителей большинства регионов России – свидетельствуют:

– о том, что реформа межбюджетных отношений не создала условий для сбалансированности региональных и местных бюджетов, а, наоборот, усилила тенденции к централизации значительной части бюджетных средств на федеральном уровне [14, с. 200]. Идет активное перераспределение налоговых поступлений от региональных властей

в пользу федеральных – от примерного соотношения 50/50 в 2001–2002 гг. до 30/70 в последние годы [17, с. 369];

– о передаче государственных полномочий субъекту РФ либо муниципальному образованию без компенсации расходов по администрированию делегированных полномочий в полном объеме [15, с. 383];

– о непредоставлении органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти РФ по администрированию, соответственно, региональных и местных налогов [15, с. 383–384] и др.

В создавшихся условиях трудно реализовать провозглашенные стратегические цели страны.

Рассмотрим теперь эффективность использования финансовых ресурсов на уровне хозяйствующих субъектов, то есть на микроэкономическом уровне.

Широкое распространение в настоящее время на Западе получила концепция управления стоимостью предприятия – *менеджмент, основанный на управлении стоимостью, или Value-Based Management (VBM)* [12, 13]. В ее основу заложена идея, что целью собственников бизнеса стал прирост их благосостояния, измеряемое не количеством привлеченных в производство ресурсов, а стоимостью принадлежащего им имущества, что стоимость фирмы определяется будущими денежными доходами ее собственников. Ориентация стоимости как целевого управленческого показателя на будущее, в отличие от бухгалтерской прибыли и рентабельности, предопределила в настоящее время ее доминирование в финансовой теории и мировой практике, включая Россию. Действия компаний, ориентированных на стоимость, должны базироваться на стоимостном мышлении, обусловленном наличием системы измерения стоимости и стоимостной идеологии. Измерение стоимости требует осознания процесса создания стоимости и поддержания равновесия между долго- и краткосрочными целями [12; 13, с. 40, 41].

Теория управления стоимостью компании традиционно была ориентирована на максимизацию стоимости бизнеса лишь «для акционеров». Между тем *теория корпоративной социальной ответственности* и *теория заинтересованных сторон* (Stakeholder Theory) включают в *классическую теорию фирмы* большее количество экономических агентов. В теории заинтересованных сторон успешность организации определяется степенью удовлетворения интересов заинтересованных

лиц (стейкхолдеров) – любых участников, влияющих на достижение компанией, ее целей, независимо от того, связывают их с этой компанией материально-финансовые, измеримые взаимоотношения или нет. В самом деле, менеджеры, как правило, заинтересованы в текущих продажах и прибыли, собственники – в будущих денежных потоках, наемные работники ориентированы на повышение заработной платы, арендодатели – на получение высокой арендной платы (ренды), а кредиторы – процентной ставки и т. д. Стоимость компании при этом рассматривается как сумма стоимостей, создаваемых компанией для всех ее участников. Следовательно, рост стоимости необходимо связывать с интересами более широкого круга ее внутренних и внешних участников (государства, поставщиков, кредиторов и др.) [13, с. 42, 43, 46].

Как видим, даже конкурирующие хозяйствующие субъекты осознали новые цели деятельности предприятия – добиваться не только и не столько наибольшей прибыли в интересах лишь владельца, собственника предприятия, сколько максимизации стоимости фирмы и удовлетворения интересов всех заинтересованных ее участников. Это важный прогресс в экономическом мышлении предпринимательства!

Продолжая рассуждать в этом же направлении, логично приходим к выводу о необходимости, целесообразности, выгоды и эффективности ведения хозяйственной деятельности для достижения наибольшей добавленной стоимости в интересах всего государства, всего общества. В самом деле, максимизация ВРП будет стимулировать не только наибольшую прибыль предпринимателю, но и достойную оплату труда его работникам, рост налогов и платежей в бюджеты всех уровней, высокую арендную плату (ренду) арендодателям, возрастающие поступления платы за кредит банкам и т. д. То есть можно ожидать, что все участники хозяйственной деятельности, все общество будут заинтересованы в росте экономики и решении социальных проблем. Следовательно, действующую оценку эффективности деятельности хозяйствующих субъектов на микроуровне по получаемой прибыли целесообразно дополнить макроэкономической оценкой всех уровней хозяйствования по достижению наибольшей валовой добавленной стоимости и соответственно ВМП, ВРП и ВВП. *Необходима разработка Минэкономразвития РФ, Минрегионразвития РФ, Минфином РФ и Федеральной службой государственной статистики РФ методической базы макроэкономической оценки всей хозяйственной*

деятельности в стране на микро-, мез- и макроуровнях по валовой добавленной стоимости.

Следует отметить, что в Методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [2] уже отражены макроэкономические показатели: 1.1.1. Объем валового регионального продукта (на душу населения) и 1.1.6. Доля продукции (валовой добавленной стоимости. – *Ш. Б.*), произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта.

На микро- и мезоуровнях уже имеются определенный опыт и предложения по применению принципов национальных счетов в бухгалтерском учете и в расчете ВМП. Так, по мнению М. С. Абрютиной и А. В. Грачева [7, 10], бухгалтерскую, финансовую, налоговую и статистическую отчетность необходимо преобразовать в экономическую, а бухгалтерский баланс – в экономический баланс. Необходима единая аналитическая таблица, отражающая форму и содержание имущества организации, движение дохода, ее материальных и финансовых ресурсов, с одной стороны, и позволяющая согласовать эффективность хозяйствующего субъекта с макроэкономической эффективностью деятельности хозяйства региона – с другой. Экономический, бухгалтерский, финансовый, налоговый и статистический учеты и отчетность на предприятиях нуждаются в унификации путем адаптации их к системе национальных счетов. М. С. Абрютиной разработан экономический баланс предприятия – баланс экономического оборота (БЭО), позволяющий рассчитать добавленную стоимость на предприятии [7, с. 27].

В Республике Коми территориальным органом государственной статистики на основе методических рекомендаций Росстата по исчислению валового регионального продукта разработана и апробирована методика расчета валового муниципального продукта (ВМП). По своему экономическому содержанию ВМП – близкий аналог ВРП, рассчитанного производственным методом. Он определяется как сумма валовой добавленной стоимости (ВДС) видов экономической деятельности и секторов экономики, созданной институциональными единицами на территории отдельного муниципального образования. В рыночных ценах ВМП равен сумме ВДС плюс чистые налоги на продукты (ЧНП) [13]. Обобщающий показатель ВМП, несмотря на сложность его исчисления, объективно необходим [9].

Как видим, теорией и практикой уже сделаны определенные шаги по реализации макроэкономического подхода. Предлагаемый подход позволяет:

- дать обобщающую оценку эффекта и эффективности хозяйственной деятельности предприятий и муниципальных образований, эффективности инвестиций с позиции интересов общества, государства;
- определить конкретный «сквозной» вклад каждого предприятия и муниципального образования в ВРП региона и ВВП страны;
- уменьшить неравенство в распределении доходов всех участников производства и населения территорий;
- более обоснованно распределять Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в соответствии с их вкладом в ВРП и ВВП.

Список литературы

1. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28.06.2007 г. № 825.
2. Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Утверждена Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия (протокол от 18.07.2007 г. № 1).
3. Отчет Министерства финансов Республики Карелия о результатах работы в 2007 году. Правительство Республики Карелия. Петрозаводск, 2008. 272 с.
4. Всемирный банк, сентябрь 2007, данные за 2006 г.
5. Всемирная книга фактов ЦРУ, Центральное разведывательное управление США, 24 янв. 2008 г., оценка 2007 г.
6. Международный валютный фонд (World Economic Outlook Database). October 2007.
7. *Абрютина М. С.* Экономический баланс на микроуровне с использованием принципов национальных счетов // Вопросы статистики. 2007. № 6. С. 26–36.
8. *Байбусинов Ш. Ш.* От валовой добавленной стоимости к валовому внутреннему продукту / Вестник Карельского филиала СЗАГС–2008: Сб. науч. ст. / Карельский филиал Северо-Западной академии го-

сударственной службы в г. Петрозаводске. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. С. 111–128.

9. *Байбусинов Ш. Ш.* Валовой муниципальный продукт // Карелия. 2007. 22 мая. (№ 54 (1627)). С. 4.

10. *Грачев А. В.* Анализ и управление финансовой устойчивостью предприятия: Учебно-практич. пособие // М.: Изд-во «Финпресс», 2002. С. 16.

11. *Колечков Д. В., Гаджиев Г. А.* Валовой муниципальный продукт в оценке уровня экономического развития региона // Вопросы статистики. 2007. № 3. С. 23–26.

12. *Коупленд Т., Коллер Т., Муррин Д.* Стоимость компаний: оценка и управление / ЗАО «ОЛИМП–БИЗНЕС». М., 2000.

13. *Патрушева Е. Г.* Обзор теоретических концепций стратегического управления на основе роста стоимости компании // Финансовый менеджмент. 2008. № 1. С. 40–48.

14. Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Материалы Шестой научно-практической конференции (9–11 июня 2006 г.). Кн. 2. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. 208 с.

15. Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды Седьмой научно-практической конференции (30 мая – 1 июня 2007 г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. 392 с.

16. Региональная статистика: Учебник / Под ред. Е. В. Заровой, Г. И. Чудилина. М.: Финансы и статистика, 2006. 624 с.

17. *Чернов С. Н.* Проблемы правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды Седьмой научно-практической конференции (30 мая – 1 июня 2007 г.). Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. С. 364–377.

ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

Л. Г. Березкина

*Начальник Департамента по бюджету
Министерства финансов Республики Саха (Якутия)
bereza2602@mail.ru*

Основную долю в расходах бюджетов субъектов Российской Федерации занимают расходы на социальные цели – образование, здравоохранение (с учетом выплат в фонды медицинского страхования за неработающее население), физическую культуру и спорт, культуру, жилищно-коммунальное хозяйство. Эти расходы, называемые еще «социальным бюджетом», достигают во многих регионах Российской Федерации до 90% всех расходов консолидированных бюджетов. В Республике Саха (Якутия) расходы на социальные цели в 2008 г. составят 67% от всех расходов консолидированного бюджета.

В 2005–2006 гг. была успешно реализована Программа реформирования региональных финансов в Республике Саха (Якутия) на 2005–2006 гг., которая позволила Правительству Республики Саха (Якутия) не только выйти на международные стандарты управления качеством общественных финансов региона, но и существенно повысить эффективность и результативность работы республиканских органов государственной власти и местного самоуправления. Напряженная и эффективная работа органов законодательной и исполнительной власти по реализации Программы реформирования региональных финансов Республики Саха (Якутия) была высоко оценена Министерством финансов Российской Федерации, присвоившим в 2006 г. данной Программе первое место среди всех других регионов-участников.

Реализация Программы реформирования региональных финансов в Республике Саха (Якутия) позволила выявить наличие целого ряда проблем, нерешенных задач, неиспользуемых резервов. Становится очевидным, что наведение порядка лишь в одной, очень важной сфере – рациональное формирование и использование бюджетных ресурсов – не дает очевидного и ожидаемого результата для населения республики в целом. Необходим комплексный подход, объединяющий все

важнейшие сферы жизнедеятельности Республики Саха (Якутия) – социальную сферу, общественные финансы и общественный сектор в целом, а также рыночный сектор экономики республики.

Современные реалии социально-экономического развития республики требуют установления ориентиров на среднесрочную и долгосрочную перспективу. В этой связи важное значение приобретает переход на новые, современные методы бюджетного планирования:

- повышение качества среднесрочного бюджетного планирования;
- использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат;
- разработка всеми министерствами и ведомствами республики ведомственных целевых программ с постановкой четких измеримых целей, ресурсным обоснованием достижения результатов в среднесрочной перспективе.

Логическим продолжением предшествующего этапа реформ различных отраслей бюджетной сферы, административной реформы, внедрения международных стандартов бюджетного планирования, ориентированного на результат, является Программа реформирования региональных финансов Республики Саха (Якутия) на 2008–2010 гг.

Основными задачами повышения эффективности управления и использования финансовых ресурсов в социальной сфере в целом и каждой ее отрасли определены:

- оптимизация трудовых, материальных и финансовых ресурсов;
- совершенствование механизма финансирования и оплаты труда в зависимости от результатов деятельности;
- модернизация.

Реализация поставленных задач запланирована поэтапно в течение 2007–2010 гг.

Рассмотрим подробнее изменения, которые касаются здравоохранения, как одной из важнейших отраслей, непосредственно связанных с жизнедеятельностью человека. Основная цель всех проводимых преобразований – оптимальное соотношение качества, доступности оказываемых услуг во взаимосвязке с возможностями республиканского и местных бюджетов.

В сфере здравоохранения к расходным обязательствам Республики Саха (Якутия) как субъекта Федерации относятся финансовое обеспечение мероприятий (Закон Республики Саха (Якутия) от 19 мая

1993 года № 1487- XII «Об охране здоровья населения в Республике Саха (Якутия)») по:

- оказанию специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

- оказанию специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских организациях (за исключением федеральных);

- оказанию медико-социальной помощи гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями (за исключением федеральных специализированных медицинских организаций);

- формированию расходов в части обязательного медицинского страхования неработающего населения.

К расходным обязательствам органов муниципального самоуправления в сфере здравоохранения относятся: организация оказания на территории муниципального образования скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.

В настоящее время основные расходы на здравоохранение осуществляются из государственного и местных бюджетов – 51% и средств территориального фонда обязательного медицинского страхования – 49%.

Большая часть медицинских учреждений (98,8%) на территории Республики Саха (Якутия) являются государственными и муниципальными.

Как видно из таблицы 1, до 2010 г. ожидается планомерный рост расходов на здравоохранение.

Правительством Республики Саха (Якутия) принята Программа по повышению эффективности управления и использования ресурсов в образовании, здравоохранении и культуре Республики Саха (Якутия) на 2007–2009 гг. (далее по тексту – Программа). Основными задачами Программы определены улучшение качества оказываемых бюджетных услуг в области здравоохранения, образования и культуры, оптимизация сети и штатной численности учреждений социальной сферы, разработка и внедрение системы мониторинга и статистического наблю-

дения эффективности управления и использования ресурсов в социальной сфере.

Таблица 1

Расходы государственного бюджета по разделу 09 «Здравоохранение и спорт», подраздел 0901 «Здравоохранение»

	2007 г. (закон)	2008	2009 г.	2010 г.
		г.(проект закона на 2008 г.)	(среднесрочный финансовый план)	(среднесрочный финансовый план)
Общий объем, млн. руб.	4 740	5 313	5 344	5 752,4
Доля в бюджетных ассигнованиях государственного бюджета, %	9,2	8,8	8,3	8,0
Прирост к предыдущему году, млн. руб.		573	31	408,4
Прирост к предыдущему году, %		12,1	0,5	7,7
Рост к уровню 2007 г., %	100,0	112,1	112,7	121,4

Распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) «О мерах по введению нормативного финансирования в системе общего образования и здравоохранения Республики Саха (Якутия)» от 11 апреля 2007 г. № 190-РП утвержден План мероприятий по введению нормативного финансирования, утверждены состав и Положение о наблюдательном совете при Правительстве Республики Саха (Якутия) по введению новых методов финансово-экономического обеспечения в социальной сфере, состав и Положение и Межведомственной комиссии Республики Саха (Якутия) по введению нормативного финансирования в системе общего образования и здравоохранения. В состав обеих комиссий входят представители Правительства, Государственного Собрания (Ил-Тумэн), министерств, ведомств, учреждений. Кроме того, в межведомственную комиссию входят представители профсоюзных организаций. Наблюдательный совет координирует действия органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с введением новых методов финансово-экономического обеспечения в социальной сфере, подготавливает предложения и организует разработку нормативно-правовых актов по введению нормативного финансирования в социальной сфере.

В задачи Межведомственной комиссии входит разработка Методики расчета нормативов финансирования, разработка и введение в действие республиканских отраслевых систем оплаты и стимулирования труда учреждений общего образования и здравоохранения.

В соответствии с принятой Программой по отрасли «Здравоохранение» предусматриваются в течение 2007–2011 гг. формирование института общей врачебной практики, совершенствование и укрупнение диагностических служб поликлиник в медицинские консультативно-диагностические центры, предназначенные для общего пользования, работающие на принципах финансовых договорных отношений, внедрение телемедицинских технологий в практическое здравоохранение, переход на нормативное бюджетное финансирование Программы государственных гарантий оказания населению Республики Саха (Якутия) бесплатной медицинской помощи, развитие системы стандартизации, введение отраслевой системы оплаты труда работников здравоохранения, оптимизация расходов здравоохранения.

Согласно плану мероприятий по введению нормативного финансирования, подготовлено и согласовано с главами муниципальных образований и министерствами и ведомствами распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) «О "пилотных площадках" по переходу на нормативное бюджетное финансирование и отраслевую систему оплаты труда работников здравоохранения Республики Саха (Якутия)».

Проведены собрания в трудовых коллективах лечебных учреждений, переводимых на нормативное финансирование и отраслевую заработную плату, и получено согласие трудовых коллективов.

Экономические механизмы стимулирования оптимизации расходов отрасли «Здравоохранение» утверждены Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 2 августа 2007 г. «Об экономическом стимулировании оптимизации бюджетных расходов учреждений общего образования и здравоохранения Республики Саха (Якутия)», согласно которому высвобождаемые средства по итогам оптимизации расходов сохраняются в распоряжении бюджетных учреждений здравоохранения и образования.

На основании уровня подготовки перевода лечебных учреждений на нормативное финансирование Республика Саха (Якутия) включена в 19 экспериментальных площадок Министерства здравоохранения и

социального развития РФ по переходу на новые формы финансирования.

Введение отраслевой системы оплаты труда производится одновременно с введением элементов бюджетирования, ориентированного на результат. Для этого, в первую очередь, разработаны и уже утверждены постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 29 октября 2007 г. № 440 нормативы для лечебных учреждений. Новые нормативы принципиально отличаются от действующих тем, что представляют нормативы расходов на получение медицинских услуг на 1 жителя по принципу «деньги идут за больным». Установлен новый механизм финансирования – поквартальный объем финансирования будет зависеть от объемов выполнения плановых заданий. Мониторинг за выполнением объемов оказания медицинских услуг ведут страховые медицинские компании.

Всеми «пилотными» лечебно-профилактическими учреждениями подготовлены свои положения, критерии, экспертные советы, проведена работа с трудовыми коллективами, внесены соответствующие изменения в коллективные договора.

В то же время из-за отсутствия дополнительных средств на проведение эксперимента (14 млн. руб. ввиду изменения окладов медицинских работников в связи с переходом от 18 разрядов ЕТС на 12 профессионально-квалификационных уровней, а также 51,4 млн. руб. на обеспечение нормативного финансирования) часть средств направлена на незначительное повышение базовых окладов с 1 апреля 2008 г., так как установленные критерии качества приняты учреждениями квартальными, а источник стимулирования появился с 1 февраля 2008 г.

Перешли на нормативное финансирование с 1 января 2008 г. и на отраслевую заработную плату с 1 февраля 2008 г. лечебно-профилактические учреждения 6 муниципальных районов республики. Кроме того, в тех же районах внедряются стандарты медицинских услуг с 1 марта 2008 г.

Для «пилотных» лечебно-профилактических учреждений установлены планы-задания на оказание бесплатной медицинской помощи с поквартальной разбивкой.

Основные итоги перехода на нормативное финансирование и отраслевую систему оплаты труда за 1 квартал 2008 г. При анализе фактически сложившегося уровня оплаты труда работающих по отрас-

левой системе среднемесячная заработная плата работников, оказывающих стационарную помощь, за отчетный период составила в среднем 14,3 тыс. руб. (или выше уровня IV квартала предыдущего года на 15,4%) и варьирует от 10,5 тыс. руб. до 18,3 тыс. руб.

При анализе фактически сложившегося уровня оплаты труда работающих по отраслевой системе среднемесячная заработная плата работников, оказывающих амбулаторно-поликлиническую помощь, за отчетный период составила в среднем 10,8 тыс. руб. (или выше уровня IV квартала предыдущего года на 12,8%) и варьирует от 8,9 тыс. руб. до 11,8 тыс. руб.

Таким образом, по итогам I квартала 2008 г. средний рост заработной платы работников ЛПУ, работающих по отраслевой системе оплаты труда, составил 12%, в том числе:

- оказывающих стационарную помощь – 15,4% (у младшего медицинского персонала – 14,3%);
- амбулаторно-поликлиническую помощь – 12,8%, (у младшего мед. персонала – 13,6%).

Рост гарантированной части зарплаты связан с перекладыванием разрядов ЕТС на квалификационные группы по отдельным должностям при переходе на отраслевую систему оплаты труда.

Показатели эффективности лечебно-профилактических мероприятий. Охват диспансерной группы населения лечебно-оздоровительными мероприятиями: за отчетный период охват населения лечебно-оздоровительными мероприятиями составил в среднем 29,6%, или 118,4% от целевого показателя за квартал. Охват населения вакцинопрофилактикой по Национальному календарю прививок за отчетный период составил 23,4%, или 98,7% от целевого показателя за квартал. Оборачиваемость круглосуточных коек составил 6,7 раза в год, или 112,7% от целевого показателя. Среднее пребывание на койке составило 13,6 дня, или 95,7% от целевого показателя. Уровень госпитализации на круглосуточных койках составил 4,9 на 100 жителей, или 98% от целевого показателя.

Таким образом, анализ показателей эффективности лечебно-профилактических мероприятий за I квартал показал улучшение охвата диспансерной группы населения лечебно-оздоровительными мероприятиями.

Анализ эффективности работы круглосуточных коек за I квартал показал положительные сдвиги по показателям оборачиваемости коек

– 6,7 раза (112,7% от целевого показателя), среднего срока пребывания на койке – 13,6 дня при нормативе 14,2 и уровня госпитализации – 4,9 на 100 жителей (98% от годового целевого показателя).

Во всех «пилотных» лечебно-профилактических учреждениях введены медицинские стандарты.

Работа с медицинским персоналом. По «пилотным» лечебно-профилактическим учреждениям наблюдается увеличение укомплектованности:

– врачебным персоналом на 1,8%, или на 7 ед. (в 2007 г. укомплектованность составила 65,6%, 583,2 шт. ед., 383 физ. лиц; I квартал 2008 г. – 66,8%, 583,2 шт. ед., 390 физ. лиц);

– среднего медицинского персонала на 0,2%, или на 3 ед. (в 2007 г. укомплектованность составила 84,1%, 1331,45 шт. ед., 1120 физ. лиц; I квартал 2008 г. – 84,3, 1331,45 шт. ед., 1123 физ. лиц).

За I квартал показатель сертифицированности увеличился у врачей на 1,5%, или на 8 врачей (I квартал 2008 г. – 92,3%, 360 врачей).

Показатель наличия квалификационных категорий среди врачей за I квартал не изменился, но среди среднего медицинского персонала отмечается увеличение числа категорированных специалистов с 711 до 717 чел., или с 63,4 до 64%.

Результаты проведенной экспертизы качества оказываемой медицинской помощи «пилотных» лечебно-профилактических учреждений. Экспертиза качества медицинской помощи проводится для выявления нарушений и разработки мероприятий по их устранению.

Всего за отчетный период проведено 3079 вневедомственных экспертиз качества медицинской помощи. Из них 736 случаев с нарушениями (23,9% от всех экспертиз качества медицинской помощи).

При проведении экспертизы качества медицинской помощи выявлено 938 нарушений, допущенных при обеспечении застрахованных медицинской помощью.

Из них:

- на первом месте – необоснованное завышение объема и стоимости оказанной медпомощи (323), что составило 34,4% от общего числа нарушений;

- на втором месте – необоснованное ограничение доступности медицинской помощи (198), что составило 21,1% от общего числа нарушений;

-
- на третьем месте – отсутствие без уважительной причины медицинской документации, подтверждающей факт оказания медицинской помощи (190), что составило 20,3% от общего числа нарушений;
 - на четвертом месте – оказание медицинской помощи ненадлежащего качества (УКЛ 0,7 и ниже) (114), что составило 12,2% от общего числа нарушений.

За отчетный период по результатам выявленных нарушений с лечебно-профилактических учреждений удержано средств по результатам вневедомственного контроля качества медицинской помощи 1 528 830,61 руб.

По данным экспертизы, за I квартал выявлены наиболее частые нарушения и причины, вызвавшие их. В «пилотных» лечебно-профилактических учреждениях разработаны планы мероприятий по устранению причин, вызвавших нарушения. Со II квартала ожидается повышение оказания качества медицинской помощи.

Таким образом, можно сделать вывод, что мероприятия Программы выполняются по основным параметрам. I квартал текущего года показал положительную динамику, реалистичность и достижимость поставленных задач. Новые методы планирования направлены не только на повышение эффективности бюджетных расходов, но и на повышение качества предоставляемых бюджетных услуг, повышение заинтересованности всех участников проекта. В дальнейшем предстоит большая работа, связанная с анализом практических результатов введения нормативного финансирования, а также дальнейшего его развития в связи с переходом на новую систему оплаты труда.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УЧЕТА АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ И ВОЗМЕЩЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ БЮДЖЕТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РАЗРЕШЕНИЮ

П. В. Бескровный

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

До настоящего времени нет единой методологии решения вопросов по оптимизации ведения лицевых счетов по учету операций со средствами, поступающими в региональный и местные бюджеты от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности и переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, имеющим право на дополнительное бюджетное финансирование (далее – средства от сдачи в аренду имущества), с целью максимального исключения встречных финансовых потоков в виде перечислений с лицевого счета одного бюджетного учреждения на лицевой счет другого, с бюджетного счета на внебюджетный и т. д.

С целью разрешения возникших вопросов и проблем на примере регионального (далее – областного) бюджета Волгоградской области в 2007 г. 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 наиболее проблемных вопросов.

Анализ основных проблемных вопросов, вскрытых в процессе мониторинга

На основании проведенного мониторинга основные возникшие 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) двойное (скрытое) финансирование балансодержателей при возмещении им коммунальных услуг арендаторами;
- е) порядок внесения арендной платы физическими лицами за наем помещений.

Зачисление и учет арендной платы на лицевом счете арендодателя (балансодержателя)

До 2007 г. включительно арендаторы перечисляли арендную плату платежным поручением на счет Управления федерального казначейства по Волгоградской области (далее – Управление федерального казначейства, УФК), открытый на балансовом счете № 40101 «Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (далее – счет № 40101), с указанием в поле «Назначение платежа» – *Сумма арендной платы*, по коду доходной классификации 000 1 11 05032 02 0000 120 «Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и созданных ими учреждений (за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации)».

УФК по Волгоградской области не позднее трех рабочих дней, следующих за днем получения из учреждения банка выписки со счета 40101, перечисляло поступившую арендную плату с указанием кодов доходов на лицевой счет Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области (далее – КБФПик), открытый при расчетном счете УФК по Волгоградской области № 40201810500000100008 в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области (далее – счет № 40201).

Одновременно УФК по Волгоградской области направляло в электронном виде реестр поступивших сумм арендной платы в Комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области (далее – КУГИ). КУГИ вел базу областных бюджетных учреждений, получающих доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в

областной собственности, их учет, обрабатывал полученный из УФК по Волгоградской области реестр. Кроме этого, им готовился Реестр платежных документов на зачисление в областной бюджет доходов от сдачи в аренду имущества, переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, с разбивкой сумм арендной платы по лицевым счетам бюджетополучателей и передавал его в КБФПиК.

КБФПиК осуществлял сверку поступивших сумм арендной платы на лицевой счет КБФПиК с данными Реестра платежных документов из КУГИ и отражал на лицевых счетах бюджетополучателей суммы поступившей арендной платы и представлял арендодателю выписку с его лицевого счета с кодом 2.

Арендодатель на основе полученной выписки осуществлял расходование средств по дополнительному бюджетному финансированию за счет арендных платежей, в том числе уплачивал НДС с полученной суммы арендной платы и оплачивал счета поставщиков за коммунальные услуги, оказанные арендатору.

КБФПиК осуществлялись и учитывались операции по использованию средств, поступающих в областной бюджет от сдачи в аренду имущества, внесенных в единый программный комплекс.

Недостатки сложившейся практики зачисления и учета арендной платы:

- длительный временной интервал прохождения денежных средств от момента перечисления арендатором сумм арендной платы до осуществления арендодателем расходования средств, полученных от аренды;
- использование финансовым органом (КБФПиК) в своей работе не первичной информации о поступлениях и их соответствующий оперативный учет на лицевых счетах получателей средств областного бюджета, а вторичной, поступившей от КУГИ;
- не соответствие суммы перечислений УФК по Волгоградской области сумме реестров КУГИ (отчеты, присылаемые УФК по Волгоградской области о поступивших суммах арендной платы, не увязывались с данными информации, присылаемой КУГИ, о зачисленных суммах по лицевым счетам бюджетополучателей).
- значительная задержка информации от КУГИ во времени (до 1 месяца);

- отсутствие единого программного обеспечения в части зачисления арендной платы между УФК по Волгоградской области, КУГИ и КБФПик.

**Уплата налоговым агентом НДС,
начисленного на сумму арендной платы,
налога на имущество и земельного налога**

При перечислении арендной платы арендаторы платежными поручениями на счет Управления федерального казначейства, открытый на счете № 40101 в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, осуществляли перечисление НДС, начисленного на сумму арендной платы, по коду классификации доходов 000 1 03 01000 01 0000 110 «Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации».

Налог на землю и налог на имущество (при необходимости их уплаты арендодателями на территориях муниципальных образований и городских округов в установленных случаях) включался в состав компенсационных расходов по оплате коммунальных услуг и перечислялся одним платежным поручением на лицевой счет арендодателя.

Сложившийся механизм перечисления НДС, начисленного на сумму арендной платы, значительно затрудняет учет последней, так как перечисление осуществляется одной суммой, определенной платежным поручением, с простым указанием, в том числе НДС.

Специалистам, занимающимся учетом, приходится осуществлять выборку арендной платы вручную, а это отнимает значительные временные ресурсы и, как известно, подвержено случайным, и систематическим ошибкам.

Аналогичные проблемы возникают и при включении в состав компенсационных расходов по оплате коммунальных услуг земельного налога и налога на имущество.

**Компенсация расходов по оплате коммунальных услуг
за аренду имущества арендодателю (балансодержателю)**

Анализ сложившихся схем компенсации расходов по оплате коммунальных услуг за аренду имущества, находящегося в областной собственности и переданного в оперативное управление областными бюджетными учреждениями (далее – компенсация расходов за коммунальные услуги), показал, что они достаточно громоздки, запутаны, сложно

укладываются в существующее программное обеспечение и не отражают реалии сегодняшнего дня.

Объяснение этим фактам заключается, с одной стороны, в том, что поставщиками коммунальных услуг являются, как правило, предприятия-монополисты, заключающие договор на поставку соответствующей услуги только с учреждением, являющимся балансодержателем, и никаким образом с другими учреждениями исходя из степени индивидуального потребления этой услуги каждым из них. С другой стороны, – отсутствием единого подхода в компенсации расходов по оплате коммунальных услуг за аренду имущества.

В общем виде эти схемы можно представить следующим образом.

В бюджетной смете расходов балансодержателя предусматриваются в полном объеме расходы за коммунальные услуги. Балансодержатель самостоятельно производит расчеты с поставщиками услуг по выставленным счетам.

С целью возмещения расходов по оплате коммунальных услуг за арендованное имущество, в соответствии с условиями, определенными в договоре (по приборам учета либо расчетным путем), арендатором осуществляется оплата счетов на арендный лицевой счет балансодержателя.

Кроме этого, ряду бюджетных учреждений расходы за коммунальные услуги перечисляются на внебюджетный лицевой счет.

Балансодержатель при этом финансируется дважды: напрямую за счет средств областного бюджета (по собственной бюджетной смете) и косвенно (за счет внебюджетной либо арендной сметы).

В бюджетной смете расходов балансодержателя предусматриваются расходы за коммунальные услуги только самого бюджетного учреждения. Балансодержатель расходы за коммунальные услуги частично оплачивает за счет бюджетной сметы, другую часть – за счет арендной, на которую перечисляются средства арендаторов на основании выставленных счетов балансодержателем как возмещения расходов по оплате коммунальных услуг за аренду имущества.

При этом возможны два варианта.

Первый вариант: В составе арендаторов нет бюджетных учреждений одного уровня бюджета.

Второй вариант: Наличие в составе арендаторов бюджетных учреждений одного уровня бюджета.

Но при этом если первый вариант особых вопросов не вызывает, то второй, при котором денежные средства с бюджетного лицевого счета перечисляются на арендный, создает дополнительные технические проблемы его реализации: перечисление с бюджетного счета арендатора на арендный – балансодержателя и только после этого на счет поставщика коммунальных услуг.

И это притом, что лицевые счета открыты этим бюджетным учреждениям в одном органе, исполняющем бюджет (КБФПиК).

Здесь уместно будет отметить, что до 2007 г. некоторыми областными бюджетными учреждениями возмещение затрат за потребленные энергоресурсы осуществлялось и на бюджетные счета. С 2007 г. такие перечисления не производятся.

Наряду с рассмотренными схемами компенсации расходов по оплате коммунальных услуг за аренду имущества, часто возникают еще и проблемы по их учету (так называемое перепредъявление услуг).

Получая от потребителей (арендаторов) платежи в возмещение произведенных в их интересах коммунальных затрат без согласования с организацией-монополистом, бюджетное учреждение, как правило, не учитывает правовые и финансовые особенности своей деятельности, вследствие чего постоянно возникают налоговые риски.

Налоговые риски, связанные с операциями по возмещению бюджетным учреждениям коммунальных затрат, определяются неоднозначным подходом специалистов Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службы РФ в этом вопросе.

Так, позиция Минфина по вопросу энергоснабжения заключается в том, что бюджетные учреждения не могут быть энергоснабжающими организациями и, следовательно не могут самостоятельно оказывать коммунальные услуги сторонним организациям в этом вопросе (п. 1 ст. 539 ГК РФ). Другими словами, арендодатель не может являться энергоснабжающей организацией для арендатора, поскольку сам в качестве абонента получает электроэнергию у энергоснабжающей организации. Поэтому в случае оплаты бюджетным учреждением коммунальных услуг за счет бюджета с последующей частичной компенсацией этих затрат (с учетом уплаченного учреждением НДС) арендаторами возмещение коммунальных затрат учреждения не является реализацией и не подлежит обложению НДС.

С точки зрения налоговых органов получаемые учреждением платежи в возмещение арендаторами коммунальных расходов являются

доходами учреждения от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности и подлежат обложению налогом на прибыль и НДС.

В части уменьшения данных доходов на суммы произведенных учреждением затрат на оплату потребленных арендаторами коммунальных услуг позиция специалистов налоговых органов состоит в следующем:

1) расчеты учреждения с энергоснабжающими организациями за коммунальные услуги, осуществляемые за счет бюджета, в соответствии с подп. 14. п. 1 ст. 251 НК РФ не относятся на уменьшение облагаемой базы по налогу на прибыль;

2) если расчеты осуществлялись как за счет бюджета, так и за счет внебюджета, то в соответствии с п. 3 ст. 321.1 НК РФ затраты учреждения на оплату коммунальных услуг относятся на уменьшение налоговой базы по налогу на прибыль только в части «коммерческой» доли данных затрат, определенной пропорционально объему поступлений из бюджетных и внебюджетных источников.

Кроме того, если принять во внимание тот факт, что электроэнергия, тепло и другие коммунальные услуги отпускаются бюджетным учреждениям, как правило, по льготным тарифам, реализация их сторонним организациям по тем же ценам подпадает под действие ст. 40 и 154 НК РФ, согласно которым налоговая база по НДС определяется как стоимость реализованных товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из фактических цен их реализации. То есть полученные учреждением доходы будут уменьшены на произведенные затраты учреждения исходя из фактической цены реализации коммунальных услуг арендатору.

Налицо нецелевое использование бюджетных средств, так как договором энергоснабжения бюджетного учреждения не предусматривается обеспечение коммунальными услугами сторонних организаций, за исключением самого учреждения. А исходя из этого, и неверное определение норм обеспечения бюджетного учреждения данными услугами.

Бюджетное учреждение первоначально оплачивает коммунальные затраты как собственные, несмотря на то, что часть из них была предоставлена сторонним организациям. Поэтому при утверждении ему повышенных норм обеспечения коммунальными услугами и оплате их за счет выделенных в соответствии с этими нормами бюджетных ас-

сигнований фактически происходит возмещение затрат сторонних организаций за счет бюджетных средств. Причем весь этот процесс осуществляется по льготным тарифам, предусмотренным для бюджетных организаций, но не как для организаций других форм собственности.

**Резервирование договором аренды
всей суммы бюджетных ассигнований,
предусмотренных бюджетополучателю на финансовый год**

В связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» переходом исполнения областного бюджета на новый программный продукт «АЦК-финансы» поставлены жесткие рамки контроля над заключаемыми бюджетными учреждениями договорами на поставку товаров, работ и услуг. При этом технически при занесении всей необходимой информации по любому договору в систему «АЦК-финансы» требуется точное указание суммы заключаемого договора и других реквизитов.

На 2007 финансовый год, как и ранее, годовые объемы бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств для бюджетных учреждений – балансодержателей на коммунальные расходы установлены без учета прочих потребителей. Договора же, как правило, заключаются между учреждением – балансодержателем и предприятиями – поставщиками услуг с учетом расходов всех потребителей (это жесткое требование предприятий-монополистов).

Таким образом, занесенный в систему «АЦК-финансы» договор резервирует на себя по соответствующей строке бюджетной классификации расходов учреждения – балансодержателя всю сумму бюджетных ассигнований, определенных договором, где кроме ассигнований, предусмотренных этому учреждению на год, определены суммы ассигнований, проходящие по сметам других учреждений.

Это приводит к тому, что балансодержатель не может использовать свои «свободные» от этого договора бюджетные ассигнования на другие цели и, таким образом, становится в какой-то степени «заложником» своих арендаторов.

Двойное (скрытое) финансирование бюджетных учреждений

Наряду с отмеченными выше расчетами по арендной плате, в практике казначейского исполнения областного бюджета встречается большое количество перечислений средств с лицевого бюджетного

счета одного получателя средств областного бюджета на внебюджетный счет другого. Это наблюдается, как правило, у следующих бюджетных учреждений:

- предоставляющих медицинские услуги (прохождение медосмотров, вакцинации сотрудников и т. д.);
- предоставляющих услуги в сфере образования (проведение курсов, различного рода обучение сотрудников и т. п.);
- природоохранной деятельности (проведение различных природоохранных мероприятий: опаживание лесополос, оплата за работы по охране лесных и степных фитоценозов от пожаров и т. д.);
- предоставляющих услуги в сфере проведения культурных мероприятий (проведение выставок, праздничных мероприятий, концертов и т. п.).

Другими словами, бюджетное учреждение, исходя из его предназначения и выполняемого задания по предоставлению государственных услуг, финансируется дважды из областного бюджета на одни и те же цели: за счет собственной бюджетной сметы (расходы на содержание) и сметы внебюджетной, за счет другого областного учреждения (при оказании услуг).

Особые трудности при этом возникают с практическим перечислением денежных средств, требуют значительных временных затрат при их обработке и проверке документов при предварительном контроле.

Порядок внесения арендной платы физическими лицами за наем помещений (общежитий)

Наряду с поставленными вопросами учета арендной платы при взаимоотношениях с юридическими лицами существует аналогичный вопрос, требующий разрешения и с физическими лицами. Данная проблема возникает при сдаче балансодержателями – бюджетными учреждениями жилых помещений внаем. В этом случае физическими лицами на основании договора найма осуществляется внесение платы за проживание, с учетом арендной платы и платы за пользование коммунальными услугами. Причем следует отметить, что у одних балансодержателей внесение платы за проживание включает в себя и арендную плату, и оплату всех коммунальных услуг и вся оплата вносится в кассу учреждения. Другие балансодержатели требуют осуществлять расчеты физическим лицам самостоятельно за предоставляемые коммунальные услуги через кредитные учреждения и т. д.

При этом могут быть практически все схемы зачисления арендной платы и возмещения коммунальных услуг, описанные выше.

**Рекомендации главным распорядителям и получателям
бюджетных средств по вопросам,
связанным с учетом поступления и зачисления арендной платы
и другим взаимным расчетам между бюджетополучателями**
Заключение договоров аренды

Передача государственного недвижимого имущества Волгоградской области в аренду должна осуществляться путем оформления договора аренды, который должен заключаться в письменной форме и подлежит обязательной государственной регистрации, при условии его заключения на срок не менее года.

Сторонами по договору выступают: арендодатель (бюджетное учреждение) и арендатор.

Комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области выступает арендодателем при сдаче в аренду недвижимого имущества, находящегося в казне Волгоградской области (незакрепленного на праве оперативного управления или праве хозяйственного ведения за какими-либо областными учреждениями, предприятиями).

Бюджетные учреждения выступают арендодателями при сдаче в аренду недвижимого имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления. При этом договор аренды подлежит обязательному согласованию с КУГИ и главным распорядителем бюджетных средств, которому подведомственно данное бюджетное учреждение.

Предоставление в аренду государственного недвижимого имущества Волгоградской области учреждениями и КУГИ осуществляется путем проведения торгов на право заключения договора аренды либо целевым назначением при предоставлении имущества в аренду:

- для обеспечения деятельности органов государственной власти Волгоградской области и органов местного самоуправления Волгоградской области;
- для поддержки и развития организаций здравоохранения и медицинского обслуживания, образования и просвещения, науки и культуры;
- для размещения некоммерческих и благотворительных организаций;
- при переоформлении уже действующих договоров аренды;

- при оформлении краткосрочных договоров аренды на время организации и проведения конкурса по сдаче в аренду государственного имущества Волгоградской области, но не более чем на три месяца.

Схема зачисления и учета средств, полученных от сдачи в аренду государственного недвижимого имущества, переданного в оперативное управление образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения, культуры и искусства, государственным архивным учреждениям

Учет операций со средствами, поступающими в областной бюджет от сдачи в аренду государственного недвижимого имущества Волгоградской области, переданного в оперативное управление образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения, культуры и искусства, государственным архивным учреждениям, имеющим право на дополнительное финансирование, осуществляется на счете, открытом Комитету бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области (далее – КБФПиК) в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области на балансовом счете № 40603 «Счета предприятий, находящихся в государственной (кроме федеральной) собственности. Некоммерческие организации».

Порядок расчетов при сдаче в аренду государственного недвижимого имущества, переданного в оперативное управление образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения, культуры и искусства, государственным архивным учреждениям

Арендаторы перечисляют:

- *сумму арендной платы (с учетом НДС, налога на землю, налога на имущество)* на лицевой счет балансодержателя, открытый для учета операций со средствами, полученными от сдачи в аренду государственного недвижимого имущества, переданного в оперативное управление областными бюджетными учреждениями на балансовом счете 40603 «Счета предприятий, находящихся в государственной (кроме федеральной) собственности. Некоммерческие организации» КБФПиК, открытый в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области двумя платежными поручениями:

- **первое** (в части арендной платы без учета налогов) по коду классификации доходов 000 1 11 05032 02 0000 120 «Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и создан-

ных ими учреждений (за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации)»;

- **второе** (в части уплаты НДС, налогов на землю и имущества) по коду классификации доходов 000 1 11 05032 02 0100 120 «Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и созданных ими учреждений (за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации) (в части уплаты НДС)»;

- *стоимость коммунальных услуг* – на счет, открытый Управлению Федерального казначейства по Волгоградской области (далее – Управление Федерального казначейства) на балансовом счете № 40101 «Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (далее – счет № 40101), по коду классификации доходов 000 1 13 03020 02 0100 130 «Прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации и компенсации затрат бюджетов субъектов Российской Федерации (возмещение затрат на коммунальные услуги)».

Арендодатель в соответствии с положениями Налогового законодательства сумму НДС, начисленного на сумму арендной платы, налога на землю и налога на имущество, отдельными платежными поручениями перечисляет на счет № 40101 УФК по Волгоградской области по соответствующему коду классификации доходов.

Перечисление НДС, налога на землю и налога на имущество арендодателями осуществляется электронным документом, формируемым в ПК «АЦК-финансы» «Заявка на списание специальных средств», путем уменьшения полученных доходов.

В случаях, если уплата налога на землю и налога на имущество предусмотрена в составе расходной части сметы бюджетополучателя, то их перечисление осуществляется арендодателем, путем оформления в ПК «АЦК-финансы» электронного документа «Заявка на оплату расходов».

После перечисления НДС, налога на землю и налога на имущество, в соответствии с налоговым законодательством, арендодатель

вправе в программном комплексе «АЦК-финансы» осуществлять расходование поступивших сумм арендной платы.

**Порядок оформления платежных документов
государственного недвижимого имущества,
переданного в оперативное управление**

**образовательным учреждениям, учреждениям здравоохранения,
культуры и искусства, государственным архивным учреждениям**

Платежные поручения, оформляемые арендаторами для перечисления сумм арендной платы, заполняются в соответствии с «Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации», утвержденным ЦБ РФ 03.10.2002 (в ред. от 02.05.2007 г.) № 2-П, приказом Министерства финансов РФ от 24.11.2004 г. № 106н «Об утверждении правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» с учетом следующих особенностей:

- в поле «Получатель» (16) указывается КБФПик и далее в скобках краткое наименование получателя средств областного бюджета-арендодателя и номер его лицевого счета;

- в поле 104 платежного поручения должен указываться код классификации доходов бюджетной классификации РФ. При этом в разрядах 1–3 указывается код администратора доходов, соответствующий коду того главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится получатель средств областного бюджета – арендодатель;

- в поле «Назначение платежа» (24) платежного поручения в обязательном порядке указывается информация о производимой оплате: за коммунальные услуги, арендной платы, НДС, налога на землю, налога на имущество (с указанием суммы оплаты по каждому налогу), со ссылкой на номер и дату договора аренды;

- в платежных документах на перечисление арендной платы, предусмотренных пунктом 3.2.2 настоящих рекомендаций, в тексте назначения платежа первого платежного поручения указывается – «арендная плата без учета налогов», а во втором – «дополнительно к пл. пор. от ___ № ___ арендная плата в части НДС _____ руб., налога на землю _____ руб., налога на имущество _____ руб.».

**Порядок расчетов при сдаче в аренду государственного
недвижимого имущества Волгоградской области,
переданного в оперативное управление органам
государственной власти**

Волгоградской области и бюджетным учреждениям

Арендаторы перечисляют тремя отдельными платежными поручениями на счет № 40101 УФК по Волгоградской области:

- *сумму арендной платы* – по коду классификации доходов 00011105032020000120 «Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и созданных ими учреждений (за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации)»;

- *НДС, начисленный на сумму арендной платы*, в соответствии с положениями Налогового законодательства, являясь налоговым агентом, по коду классификации доходов 182 1 03 01000 01 0000 110 «Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации»;

- *стоимость коммунальных услуг* – по коду классификации доходов 000 1 13 03020 02 0100 130 «Прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации и компенсации затрат бюджетов субъектов Российской Федерации (возмещение затрат на коммунальные услуги)».

**Порядок оформления платежных документов
при сдаче в аренду государственного недвижимого имущества
Волгоградской области, переданного в оперативное управление
органам государственной власти Волгоградской области
и бюджетным учреждениям**

Платежные поручения, оформляемые арендаторами, заполняются в соответствии с «Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации», утвержденным ЦБ РФ 03.10.2002 (в ред. от 02.05.2007 г.) № 2-П, приказом Министерства финансов РФ от 24.11.2004 г. № 106н «Об утверждении правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» с учетом следующих особенностей.

В поле «Получатель» (16) указывается УФК по Волгоградской области и далее в скобках – наименование ГРБС.

В поле 104 платежного поручения должен указываться код классификации доходов бюджетной классификации РФ. При этом в разрядах 1–3 указывается код администратора доходов, соответствующий коду того главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение – арендодатель.

В поле «Назначение платежа» (24) платежного поручения в обязательном порядке указывается информация о производимой оплате: за коммунальные услуги, арендная плата, НДС, налог на землю, налог на имущество, со ссылкой на номер и дату договора аренды.

Порядок расчетов за коммунальные услуги

Первый вариант: *Бюджетное учреждение-арендодатель оплачивает все коммунальные услуги за счет своей сметы, в том числе и за арендаторов, вне зависимости от организационно-правовой формы арендатора. Арендатор возмещает расходы по коммунальным услугам арендодателю.*

При этом невозможно раздельное заключение договоров с поставщиками коммунальных услуг. Поставщик услуг заключает договоры только с бюджетным учреждением-арендодателем.

При планировании расходов на очередной финансовый год в смете бюджетного учреждения должна закладываться вся сумма расходов на коммунальные услуги из расчета на год, предусмотренная в заключаемых договорах с поставщиками коммунальных услуг.

Арендаторы (кроме случаев, когда арендаторами являются учреждения одного уровня бюджета) должны осуществлять оплату своей доли потребленных коммунальных услуг ежемесячно, на основании выставленных им бюджетным учреждением-арендодателем счетов-фактур, напрямую в доход областного бюджета на счет № 40101 УФК по Волгоградской области.

Контроль за этим должен осуществляться постоянно, причем как со стороны главного распорядителя бюджетных средств, так и получателя бюджетных средств-арендодателя.

Арендодатель ведет учет своевременности и полноты оплаты возмещения расходов по коммунальным услугам на основании платежных поручений, представляемых ему арендаторами.

Возмещение расходов арендодателя по коммунальным услугам перечисляется арендаторами на счет, открытый УФК по Волгоградской области на балансовом счете № 40101 «Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной

системы Российской Федерации» в ГРКЦ ГУ Банка России по Волгоградской области в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, по коду классификации доходов 000 1 13 03020 02 0100 130 «Прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации и компенсации затрат бюджетов субъектов Российской Федерации (возмещение затрат на коммунальные услуги)».

Данный код указывается в поле 104 платежного поручения. В разрядах 1–3 указывается код администратора доходов (код главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится учреждение-арендодатель). Арендодателем формируется платежный документ на оплату потребленных коммунальных услуг с бюджетного счета только после полного перечисления всеми арендаторами денежных средств на возмещение расходов по коммунальным услугам, которые были подтверждены платежными поручениями, представленными арендаторами.

В поле «Основание» платежного документа должна быть произведена об этом соответствующая запись с указанием наименований всех арендаторов, осуществивших оплату, периода оплаты, номера, даты и суммы платежных документов.

Обработка таких платежных документов главным распорядителем бюджетных средств и отделом предварительного контроля КБФПиК по оплате расходов на коммунальные услуги учреждению-арендодателю должна осуществляться только после соответствующей проверки оплаты возмещения расходов по коммунальным услугам арендаторами в областной бюджет.

Второй вариант: *Бюджетное учреждение-арендодатель и арендаторы оплачивают коммунальные услуги самостоятельно.*

Бюджетному учреждению-арендодателю при формировании бюджетной заявки на очередной финансовый год необходимо производить соответствующие расчеты по каждому получателю коммунальных услуг, с целью определения доли каждого в общем объеме потребления конкретной услуги. Данные расчеты должны находить отражение в бюджетных заявках каждого учреждения на очередной финансовый год и в целом отображать общий объем потребления конкретной коммунальной услуги. При этом каждое учреждение должно осуществлять оплату только той части коммунальных услуг, которые оно потребило.

Разделение расчетов по коммунальным платежам должно осуществляться на этапе планирования расходов. Координатором этого процесса всегда должно выступать учреждение-арендодатель совместно с главным распорядителем бюджетных средств.

В случаях, когда договоры на оплату коммунальных услуг уже заключены учреждением-арендодателем и возможность их перезаключения проблематична либо требует значительных временных затрат, предлагается следующий вариант проведения расчетов за потребленные коммунальные услуги.

Учреждение-арендодатель выступает координатором процесса расчета за потребленные коммунальные услуги с поставщиками и производит расчет доли каждого потребителя коммунальных услуг. На основании произведенного расчета арендаторы осуществляют оплату своей доли потребленных услуг на счета поставщиков коммунальных услуг, при этом в платежных документах арендаторы в обязательном порядке должны ссылаться на договор, заключенный учреждением-арендодателем.

Расчеты за коммунальные услуги между бюджетными учреждениями одного уровня бюджетной системы

Во всех случаях при планировании содержания бюджетных учреждений на очередной финансовый год расходы на коммунальные услуги должны закладываться только в смете одного бюджетного учреждения – балансодержателя, т. к. именно балансодержатель заключает договоры с поставщиками услуг, с учетом расходов всех прочих учреждений, занимающих наряду с балансодержателем данное здание (помещение), но не являющихся при этом балансодержателями. Другими словами, источник оплаты для всех областных бюджетных учреждений один – областной бюджет.

В случаях, если расходы на коммунальные услуги уже предусмотрены в текущем году разным бюджетным учреждениям, подведомственным одному главному распорядителю бюджетных средств, либо эти расходы предусмотрены бюджетным учреждениям, подведомственным разным ГРБС одного уровня бюджетной системы, главным распорядителям бюджетных средств, то в соответствии с полномочиями, предусмотренными Бюджетным кодексом РФ, необходимо осуществить соответствующее перемещение объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств с прочих бюджетных учреждений исключительно на учреждение-балансодержателя.

Взаимные расчеты между получателями средств одного уровня бюджетной системы

С целью исключения перечислений средств с лицевого бюджетного счета одного получателя, средств областного бюджета на внебюджетный (арендный) счет другого, исключения «двойного» финансирования и отвлечения на эти цели бюджетных средств, взаимные расчеты между получателями средств одного уровня бюджетной системы необходимо осуществлять:

- *на очередной финансовый год* – обоснованным планированием ассигнований каждым бюджетополучателем (каждая строка бюджетной сметы должна рассчитываться исходя из обеспечения результативности и целевого характера использования предусмотренных получателю бюджетных средств бюджетных ассигнований);
- *в текущем финансовом году* – только перемещением соответствующих плановых объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств (путем увеличения и соответствующего уменьшения плановых назначений между получателями бюджетных средств, в том числе и разных главных распорядителей).

Анализ выявленных проблемных вопросов учета арендной платы и возмещения коммунальных услуг, возможно, и не является исчерпывающим, но даже реализация найденных решений обозначенных выше задач должна позволить значительно оптимизировать ведение лицевых счетов по учету операций со средствами, поступающими в региональный (местный) 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 либо внебюджетный (арендный) счет другого и т. д.

НАЛОГОВОЕ И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ

Е. В. Боровикова

*Зам. заведующего кафедрой «Налоги и налогообложение» ВЗФЭИ,
г. Москва
budget105@mail.ru*

Налоговое и бюджетное планирования 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 устоялась единая унифицированная на всей территории РФ методология и нормативно-правовая база стратегического планирования.

У многих российских регионов 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 администрации 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 фактически 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.

Оценивая результаты исполнения территориальных бюджетов, необходимо прокомментировать особенности сложившейся структуры доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований.

Согласно данным Минфина России, в 2007 г. налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составили 3 385,5 млрд. руб., что больше уровня 2006 г. на 667,9 млрд. руб. (на 24,6%).

Наибольшую долю в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляли налог на прибыль (30,8% в 2006 г. и 27,1% в 2007 г.) и налог на доходы физических лиц (24,7% в 2006 г. и 26,2% в 2007 г.). В январе – феврале 2008 г. преобладание указанных налоговых доходов сохранилось. Доля налога на прибыль организаций возросла до 34,9%, доля налога на доходы физических

² www.gks.ru

лиц – до 42,6%. Таким образом, роль федеральных налогов, распределяемых в бюджеты субъектов РФ, постепенно возрастает³.

Доля неналоговых доходов остается крайне низкой, несмотря на их абсолютное увеличение: 468,2 млрд. руб. в 2007 г. по сравнению с 361,4 млрд. руб. в 2006 г. При этом удельный вес данных поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов Российской Федерации составил в среднем 9,7%.

Межбюджетные трансферты, поступившие в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, увеличились в 2007 г. по сравнению с 2006 г. на 268,3 млрд. руб. (на 45,9%) и составили 853,2 млрд. рублей. Доля безвозмездных перечислений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации возросла с 15,5 до 17,6%.

При исполнении расходных статей бюджетов субъектов РФ в целом не были достигнуты плановые показатели по разделам «Общегосударственные вопросы» и «Социальная политика». Фактические расходы были ниже плановых на 7,3 и 1,6% соответственно. В подобных ситуациях отдельные задачи бюджетной политики остаются нерешенными.

В структуре местных бюджетов на долю налоговых доходов приходилось в 2006 г. 30,2%, в 2007 г. – 29,8%. Основными бюджетобразующими налогами в 2007 г. выступают налог на доходы физических лиц – 20%, налог на имущество организаций – 4,02%, налоги на совокупный доход – 3,2%. Заметим, что собственные налоги местных бюджетов в настоящее время не оказывают существенного влияния на процессы мобилизации налогов в муниципальных образованиях. В связи с этим основной задачей налогового планирования становится выбор и обоснование мероприятий по развитию собственной информационной и правовой базы управления и налогообложения движимого и недвижимого имущества. Повышение значимости местных налогов для результатов бюджетного процесса позволит изменить пропорции в планах налоговых поступлений в их пользу, а значит, повысить налоговую самостоятельность местных бюджетов.

Кроме того, ощущим недостаток высококвалифицированных специалистов в разных отраслях знаний, привлекаемых в ходе налогового и бюджетного планирования. На уровне субъектов Федерации не на-

³ Там же.

лажен 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.

Под методологией, в частности, бюджетного планирования на современном этапе следует понимать совокупность теоретических принципов, методов, логики планирования и других элементов, обеспечивающих продвижение от изучения состояния объектов планирования к их практическому применению в целях реализации приоритетов налоговой и бюджетной политики.

Одними из важнейших принципов являются принцип сочетания локальных интересов и интересов более высокого уровня, принцип стимулирования развития собственного потенциала территорий и единства процессов разработки различных планов и программ стратегического развития региональных и муниципальных финансов.

Современные тенденции в финансово-экономических отношениях повышают востребованность использования не только системного подхода при планировании, но и интеграционного подхода, который позволяет учесть взаимосвязи между отдельными подсистемами и элементами системы, т. е. участниками бюджетного процесса, финансовыми планами, внешними и внутренними факторами, оказывающими влияние на отклонение фактических бюджетных показателей от запланированных.

На рис. 1 отражена модель налогового и бюджетного планирования, предусматривающая основу плано-прогнозной деятельности в форме документально оформленных концептуальных разработок и планов преобразования финансовой системы территорий, а также подлежащие оценке бюджетные риски, проявляющиеся при использовании налогового и бюджетного потенциалов субъектов РФ и муниципальных образований.

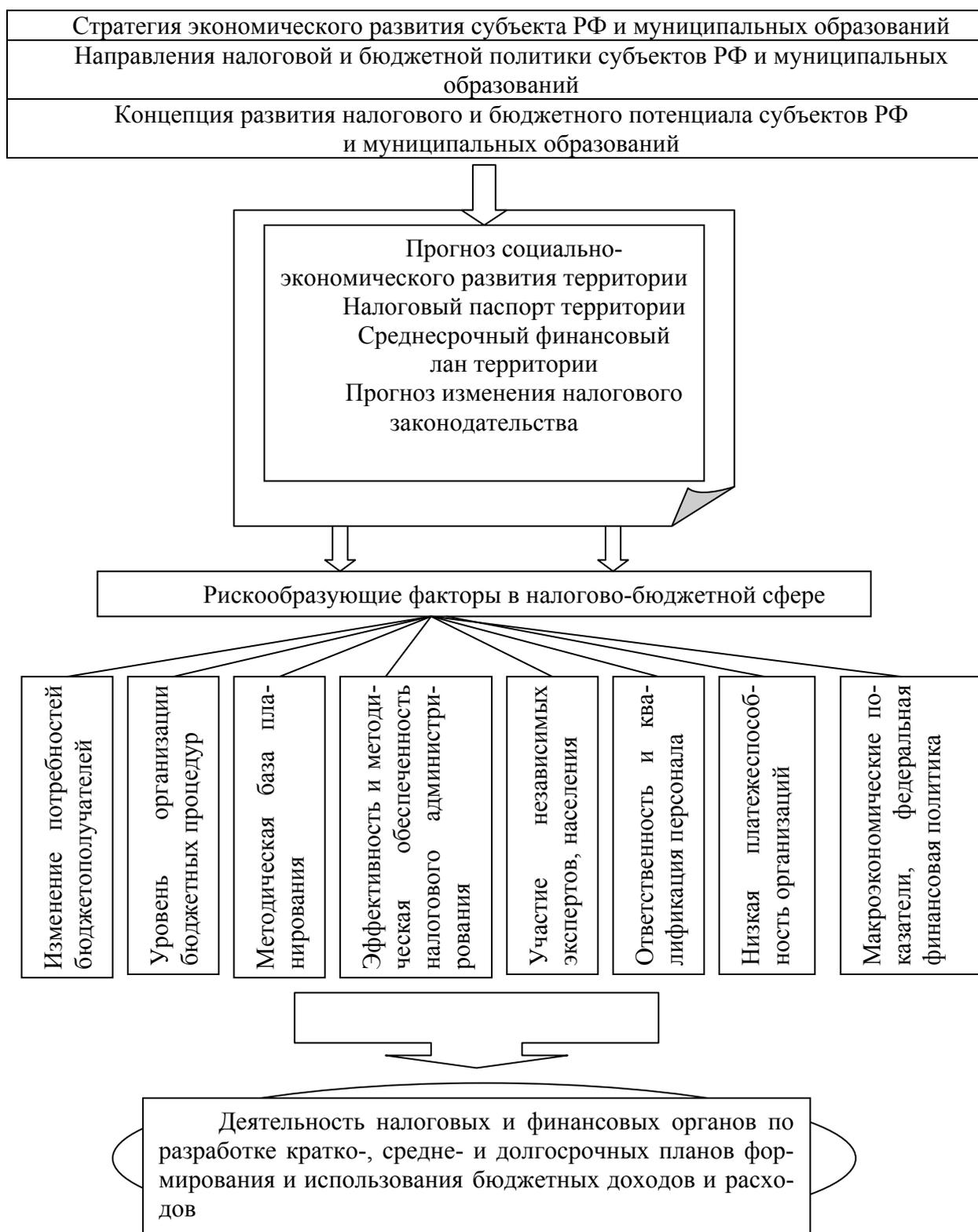


Рис. 1. Интегрированная среда организации процедур налогового и бюджетного планирования

Прокомментируем некоторые элементы и блоки приведенной схемы. Концепция развития бюджетного потенциала, дополняя программы развития налогового потенциала, необходима территории с точки зрения определения направлений и способов более рационального и эффективного использования объектов собственности региональных и муниципальных органов власти, осуществления деятельности, приносящей доход, в том числе на рынке финансовых займов.

Основой для составления налогового паспорта территории могут стать аналогичные информационные базы, составляемые каждым налогоплательщиком и включающие сведения о налоговых обязательствах. Осуществление налогового планирования организациями как инструмента управления ее финансовыми потоками повышает эффективность управления финансовым состоянием организации, реализации стратегии развития, планов по освоению инноваций.

Гибкое взаимодействие и информационный обмен между финансовыми и налоговыми органами, органами казначейства позволят повысить оперативность работы по составлению бюджетов, их точность, обеспечат достаточность и взаимодополняемость данных и возможность использования результатов анализа бюджетных показателей, выполненного различными функциональными подразделениями и комитетами. При осуществлении анализа налоговых поступлений следует уделять внимание структуре налоговых доходов территории по видам деятельности, группам налогов; уровню налоговой нагрузки разных категорий налогоплательщиков; величине и структуре налоговой задолженности, изучению факторов, обусловивших ее наличие и тенденции в формировании, а также показателям эффективности системы налогового администрирования. Использование системы принципов, методов, индикаторов и типовых процедур оценки исполнения бюджетных планов выступает обязательным условием повышения качества планирования.

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

Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. *Ковалева Т. М.* Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации. М.: КНОРУС, 2006. 208 с.
3. *Лавров А. М.* Бюджетная реформа и повышение качества управления общественными финансами: Сб. докл. М.: ЛЕНАД, 2007. 328 с.
4. *Табаков А. Н., Сибиряков В. В.* Прогнозирование и планирование в налогообложении. Волгоград. 2007. 143 с.
5. *Шемякина О. Б.* Бюджетный процесс в субъектах РФ. М., 2005. 119 с.
6. www.minfin.ru

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

А. В. Вахрамеева

*Ведущий специалист отдела внедрения систем планирования и анализа
НПО «Криста»
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 г. в Республике Карелия уже был принят ряд нормативно-правовых актов, обязывающих при составлении бюджета применять методы бюджетирования, ориентированного на результат.

По состоянию на 2008 г. в Министерстве финансов Республики Карелия:

– *Автоматизировано ведение реестра расходных обязательств во взаимоувязке с перспективным финансовым планом.*

Ведение реестра расходных обязательств осуществляется путем внесения в единую информационную базу данных сведений о расходных обязательствах, их обновление и (или) исключение.

НПО «Криста» разработана информационная система, автоматизирующая процесс планирования бюджета для всех его участников.

Система связывает всех основных участников бюджетного процесса, создавая между ними единое информационное пространство и давая возможность управлять и обрабатывать потоки связанных документов. В МФ размещаются база данных системы, рабочие места отраслевых, бюджетного отделов, администратора, сервер удаленного документооборота. Удаленные рабочие места (УРМ) системы позволяют без уменьшения функциональности включить ПБС, ГРБС, муниципальные районы в процесс документооборота. При отсутствии воз-

возможности установки УРМ работа с удаленными пользователями системы может быть организована через листы Excel.

В Республике Карелия работа в ПМ «Реестр расходных обязательств»:

– осуществлен сбор фрагментов реестра расходных обязательств ГРБС, формируется реестр расходных обязательств Республики Карелия;

– осуществляется импорт/экспорт реестров расходных обязательств муниципальных образований и формируется свод РРО муниципальных образований РК.

Система предназначена для детального ведения реестра расходных обязательств.

Существующая в системе схема сбора РРО предоставляет широкие возможности для учета нормативной базы по расходным обязательствам.

На первом этапе работы с ПМ «Реестр расходных обязательств» подготовка единых справочников системы. Заполняются справочники полномочий и НПА записями, специфичными для РК или муниципального образования.

После того как все необходимые справочники системы полностью заполнены, начинается непосредственно этап сбора данных реестра расходных обязательств. На этом этапе главными распорядителями бюджетных средств на УРМ вносятся сведения о расходных обязательствах, указываются основания для возникновения расходных обязательств, бюджетная классификация по обязательствам, вносятся суммы финансирования на осуществление указанных расходных обязательств по конкретной бюджетной классификации.

Эти данные передаются на рассмотрение в отраслевой отдел МФ РК. Сотрудник отраслевого отдела МФ рассматривает предоставленные фрагменты реестра расходных обязательств. Исходя из корректности предоставленных данных, он может либо их утвердить, либо вернуть исполнителю на доработку, либо при обнаружении серьезных ошибок в выполнении отклонить. Взаимодействие МФ и ГРБС осуществляется через «Систему удаленного документооборота».

Из сумм РРО составляется перспективный финансовый план.

В системе предусмотрена автоматическая проверка данных реестра расходных обязательств, введенных ГРБС.

В системе формируются отчеты по реестру расходных обязательств, предназначенных для сдачи отчетности в МФ РФ, согласно Приказу МинФин 76н, формируется собственная отчетность РК, а также формирования сводного реестра расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав РК. Кроме того, формируются различного рода аналитические отчеты. Для каждого отчета есть возможность делать выборку данных.

– Организовано хранилище данных с накоплением и аналитической обработкой больших объемов информации из информационных ресурсов различных федеральных и региональных министерств и ведомств.

В Министерство финансов Республики Карелия информация поступает от территориальных органов Федерального казначейства по форме приложения 16 к приказу МФ РФ 116н, территориальных органов Федеральной налоговой службы по приказу МФ РФ и ФНС 28н, территориальных органов Федеральной службы государственной статистики, главных администраторов доходов бюджета. Ведется ежемесячная и ежегодная отчетность субъекта и муниципальных образований. Перечисленная информация, поступающая в МФ РК от разных организаций, в разных форматах помещается в единое хранилище данных – банк данных, путем загрузки или ввода. Так как информация поступает от разных источников и за разные периоды, то используется аппарат сопоставления классификаторов, которые поступили в систему вместе с данными. Сопоставляются классификаторы территорий, бюджетные классификации по доходам, расходам, источникам финансирования, ОКВЭД и т. д.

Все отчеты, использующие данную информацию, доступны в автоматическом режиме. Если раньше специалистам приходилось много времени тратить на рутинную работу – выбирать нужную сумму вручную, то теперь это время высвобождается для творческой работы. Для специалистов МФ РК был автоматизирован блок ФПД (фактическое поступление доходов). Ежемесячно специалисты автоматически получают отчеты, использующие данные фактического поступления УФК формы 16, 28н налоговой, данные ежемесячной и ежегодной отчетности субъекта и муниципальных образований. Блок ФПД автоматизирован в МФ РК с сентября 2007 г.

На основе накопленных и обработанных данных автоматизирован процесс среднесрочного планирования доходной и расходной частей бюджета, планируемых объемов межбюджетных трансфертов. Планирование доходной части бюджета осуществляется в разрезе кодов доходов бюджетной классификации и территорий. По каждому коду дохода выполняется расчет оценки ожидаемого исполнения за текущий год и расчет прогноза поступлений доходов на очередной финансовый год и плановый период в автоматическом режиме. По каждому виду доходов расчет оценки может выполняться по нескольким алгоритмам. Для каждого алгоритма используются свои данные, расчет оценки от фактического поступления, налогооблагаемой базы, данные администраторов, использование косвенной оценки базы и другие. Посчитав оценку разными алгоритмами, экспертно выбираем один или несколько вариантов оценки, получаем многовариантный расчет. Далее рассчитывается прогноз на три года, тоже несколькими алгоритмами, выбирается оптимальный результат. Доходы планируются в контингенте, годовой прогноз расщепляется в бюджеты муниципальных районов, городских округов, в бюджет РК в автоматическом режиме, находится в стадии внедрения автоматическое расщепление прогноза в ежемесячной разбивке по уровням бюджетов.

Автоматизирован процесс расчета прогноза в ежемесячной разбивке в контингенте. В течение года прогноз несколько раз уточняется. В системе хранятся все варианты прогноза: первоначальный, уточненный по I кварталу, первому полугодию, 9 месяцам.

При планировании расходной части бюджета выполняется итерационное согласование показателей МФ РК, главными распорядителями и получателями бюджетных средств. Взаимодействие МФ с ГРБС и ПБС в процессе формирования проекта бюджета осуществляется по каналам электронной связи через «Систему удаленного документооборота» с использованием средств ЭЦП и шифрования.

ГРБС представляют в МФ распределение бюджетных ассигнований, расчеты расходов. Передача информации осуществляется через Удаленное рабочее место системы. На основе представленных главными распорядителями средств бюджета Республики Карелия распределений бюджетных ассигнований на очередной год автоматически формируются приложения к проекту закона Республики Карелия на очередной год. Исходя из представленных главными распорядителями средств бюджета Республики Карелия, распределений бюджетных ассигнований

сигнований на очередной год и плановый период, составляют проект среднесрочного финансового плана Республики Карелия на очередной год и на плановый период.

В подсистеме «планирование расходов бюджета» в РК:

1. Сформирована система натуральных показателей и нормативов (социальных и финансовых), используемых при расчете плановых сумм расходов в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств.

2. Описано соотношение натуральных показателей и нормативов в виде формул для расчета плановых сумм бюджетных расходов по соответствующим статьям бюджетной классификации.

3. Сформирована система задач в разрезе исполнителей для наполнения подсистемы всеми необходимыми данными, используемыми при расчете плановых сумм бюджетных расходов.

4. Осуществлен предварительный контроль вводимых в подсистему данных на основе формируемой системы контрольных соотношений.

5. Организован многоуровневый механизм согласования задач в разрезе исполнителей и постановщиков задач.

В системе АИС «Прогноз и планирование бюджета» в МФ РК рассчитываются фонды финансовой поддержки, фонды софинансирования расходов, фонды компенсаций. Автоматизированы закон о бюджете и приложения к нему.

- Автоматизирован мониторинг показателей Докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств бюджета (ДРОНДы).

- Внедрена информационная система поддержки принятия решений «Финансово-экономический анализ», которая представляет собой WEB-интерфейс просмотра готовых аналитических отчетов.

Отчеты состоят из одного или нескольких блоков, включающих в себя таблицы, диаграммы, для визуального анализа данных используется элемент отчета карта РК. При просмотре любого отчета выбираются параметры запроса, при этом производятся обращение к OLAP-серверу и выборка данных для отчета из гиперкуба.

Например, определенный отчет можно посмотреть в режиме реального времени, выбрав в качестве параметра период, текущую дату или любой прошедший период. Отчеты, представленные на сайте, яв-

ляются анализом данных системы казначейского исполнения бюджета АС «Бюджет», анализом данных ежегодной и ежемесячной отчетности об исполнении бюджета, данных, предоставляемых УФК по форме приложения 16 к Приказу МФ РФ 116н.

На сайте МФ РФ регулярно публикуются результаты мониторинга по субъектам. На сайте Федерального казначейства помещаются данные ежемесячной отчетности об исполнении бюджетов всех субъектов РФ. Эти данные доступны как готовые блоки анализа в автоматизированной системе поддержки принятия решений «Финансово-экономический анализ». Эти блоки содержат готовые отчеты с таблицами, диаграммами РФ по субъектам.

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 соответствия 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.

РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Е. Ю. Грачева

Проректор МГЮА, зав. кафедрой финансового права и бухгалтерского учета
solena@tushino.com

Реализация стратегической задачи формирования рынка в нашей стране объективно обусловила принципиальные изменения в правовом регулировании и организации осуществления государственного финансового контроля, включая изменение его целей, задач и принципов функционирования.

В условиях перехода на рыночные отношения финансовый контроль должен быть направлен на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства. Он охватывает производственную и непроизводственную сферы, нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережное расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение расточительства и бесхозяйственности. В условиях рынка государству, публичной власти необходимо сохранить свое социальное предназначение, что должно быть выражено и сформулировано в его экономической политике, направленной на обеспечение общенациональных интересов, социальных программ. Забвение этих требований ведет к злоупотреблениям, коррупции в различных сферах, в том числе в процессе перераспределения и управления финансовыми потоками. Прошедшие годы подтвердили вывод о том, что отказ от контроля со стороны государства в условиях формирования рынка ведет к серьезным негативным общественным процессам, создающим угрозу национальной безопасности страны в целом, которые начали преодолеваются лишь после 2000 г. Важной гарантией сохранения социальной направленности, экономической, а также финансовой политики государства и муниципальных образований в процессе осуществления финансовой деятельности является усиление финансового контроля в целом и государственного финансового контроля, в частности.

В рыночных условиях финансовый контроль должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития, пресечение бесхозяйственности и хищений, проверку своевременности выполне-

ния обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами, взаимных платежей между хозяйствующими субъектами. С его помощью возможно решение проблем рационального использования всех ресурсов, сохранности денежных средств и материальных ценностей субъектами всех форм собственности, использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов по целевому назначению.

Финансовый контроль осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, то есть в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех государственных и муниципальных органов власти. В рыночных условиях происходит не упрощение, а усложнение финансовой деятельности, как следствие – усложнение и финансового контроля, который объективно присущ всем типам экономики, в том числе рыночной экономике. Усложнение связано с тем, что осуществление государством финансовой деятельности охватывает и деятельность негосударственных коммерческих организаций, предприятий различных форм собственности, иностранных инвесторов и т. д. Следовательно, финансовый контроль охватывает не только финансовую деятельность государственных, муниципальных, но и иных организаций, физических лиц, граждан-предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов.

Достижение перечисленных целей возможно только в условиях четкой правовой регламентации понятия финансового контроля, его целей и задач, принципов формирования и функционирования, основных направлений его осуществления, форм, методов и т. п.

Одним из направлений осуществления государственного финансового контроля является бюджетная сфера. Поскольку бюджет страны представляет собой основной, централизованный, самый значительный по объему фонд денежных средств, предназначенный для финансирования общесоциальных потребностей всего общества, то и контроль, проводимый на каждой стадии бюджетного процесса, приобретает особое значение в современных условиях для достижения государством и муниципальными образованиями названных целей и задач. Объективными потребностями создания современной бюджетной системы, адекватной рыночной экономике, обусловлена проводимая реформа в бюджетной сфере, важнейшей составляющей которой является совершенствование бюджетного законодательства. Принятие и

вступление в силу Бюджетного кодекса (далее – БК РФ) явилось знаменательным этапом проводимых в стране рыночных реформ. Вместе с тем существовавшая редакция БК РФ нуждалась в постоянных уточнениях, дополнениях, что обусловило появление серьезных изменений в БК РФ в 2007 г. В результате принятых изменений и дополнений категориальный аппарат в определенной мере был усовершенствован. В то же время остались нерешенными многие проблемы, на некоторые необходимо обратить внимание.

Предложения по совершенствованию норм БК РФ можно разделить на группы.

Во-первых, представляется необходимым устранить досадные недочеты редакционного характера, не влияющие содержательно на сущность той или иной нормы права, но характеризующие уровень самого нормативного правового акта. К ним можно отнести, например, следующие.

Необходимо изменить название статей 1 и 3 БК РФ, поскольку Бюджетный кодекс (ст. 1) или нормативные правовые акты (ст. 3) не могут регулировать правоотношения, т. к. в соответствии с теорией права правоотношение – это общественное отношение, уже урегулированное нормой права, поэтому следовало бы говорить об общественных отношениях, регулируемых Бюджетным кодексом РФ (ст. 1) и, соответственно, общественных отношениях, регулируемых нормативными правовыми актами (ст. 3).

Во-вторых, в новой редакции Кодекса содержится ряд норм, требующих принципиального изменения. В частности, это касается понятий, содержащихся в ст. 6 БК РФ.

Так, межбюджетные отношения определены в БК РФ как «взаимоотношения... по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». Во-первых, понятие какого-либо явления не дается через использование того же понятия, поэтому нельзя определять отношения через отношения. Во-вторых, отношения не регулируют ни отношения, ни правоотношения, т. к. правоотношения – это уже урегулированные нормами права общественные отношения.

В-третьих, исходя из приведенного определения, следует, что к бюджетным правоотношениям не относятся отношения по организации и осуществлению бюджетного процесса, что неверно.

В той же ст. 6 даются аналогичные по содержанию определения межбюджетных трансфертов и бюджетного кредита как денежных средств, представляемых одним бюджетом бюджетной системы другому бюджету бюджетной системы. Представляется, что редакция также нуждается в доработке, поскольку в той же ст. 6 говорится, что бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Статья 11 дополняет это определение, подчеркивая, что такой формой является федеральный закон, закон субъекта РФ или решение представительного органа местного самоуправления. Исходя из сказанного, получается, что при осуществлении межбюджетных трансфертов или бюджетного кредита закон представляет денежные средства другому закону. В такой редакции нормы не ясно, кому предъявлять требования и кто именно несет ответственность за несвоевременное выделение средств, за недостаточность выделенных сумм и иные нарушения. Думается, что точнее было бы говорить о деятельности уполномоченных субъектов по представлению денежных средств в форме межбюджетных трансфертов или бюджетного кредита.

Законодатель в ст. 6 использует ряд следующих понятий: «расходные обязательства», «бюджетные обязательства», «публичные обязательства», «публичные нормативные обязательства», «денежные обязательства», которые определяются через категорию «обязанность». В то же время необходимо иметь в виду, что категории «обязательство» и «обязанность» являются близкими по своему содержанию, но не тождественными. Категория «обязательство» наиболее подробно разработана в теории гражданского права, в соответствии с которой обязательство – возникающее в силу определенных оснований относительное правоотношение, опосредующее товарное перемещение материальных благ, в котором одно лицо (должник) по требованию другого лица (кредитора) обязано совершить действие по предоставлению ему материальных благ. В соответствии со ст. 307 ГК РФ в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, а именно: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т. п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности. Исходя из определения, содержащегося в ГК РФ, следует, что обязательство – более широкое понятие, оно

включает в себя взаимосвязанные обязанности и права должника и кредитора. В этой связи представляются теоретически неверными и приведенные в ст. 6 БК РФ определения перечисленных выше обязательств. Точнее было бы говорить об обязанности соответствующего уполномоченного органа по выделению целевым назначением бюджетных средств соответствующим субъектам.

Особого внимания заслуживает анализ главы 26 БК РФ «Основы государственного и муниципального финансового контроля». Ранее эта глава располагалась после главы об исполнении бюджета. Представляется, что поскольку бюджетный контроль пронизывает собою все стадии бюджетного процесса, надо согласиться с законодателем в том, что в новой редакции эта глава помещена после глав, содержащих нормы, регламентирующие все стадии бюджетного процесса.

Вместе с тем при рассмотрении главы 26 возникают следующие сомнения. Глава называется «Основы государственного и муниципального *финансового* (курсив – мой) контроля», хотя в ней содержатся нормы, регламентирующие деятельность уполномоченных субъектов по осуществлению *бюджетного* контроля. В теории финансового права давно обосновано, что понятие финансового контроля шире, чем бюджетного контроля, поскольку финансовый контроль осуществляется на всех стадиях, этапах финансовой деятельности. Бюджетный контроль – разновидность финансового контроля, проводимого в бюджетной сфере. Логичнее в БК РФ говорить именно о бюджетном контроле, а не о финансовом контроле в целом. Для сравнения, глава 14 Налогового кодекса РФ называется «Налоговый контроль» и содержит нормы, регламентирующие понятие, формы, методы осуществления налогового контроля, полномочия налоговых и иных органов по осуществлению налогового контроля, а также полномочия их должностных лиц. Такой подход представляется вполне обоснованным и позволяет четко сформулировать права и обязанности как налоговых органов, так и налогоплательщиков, иных лиц в налоговой сфере. В этой связи предлагается переименовать главу 26 БК РФ – «Бюджетный контроль». Это позволит четко определить, что такое бюджетный контроль, дав его понятие в соответствующей норме данной главы, определить формы и методы, в которых он проводится.

В главе, по сути, отсутствуют нормы, регламентирующие деятельность Счетной палаты по проведению бюджетного контроля. Возможно, законодатель решил не дублировать нормы, содержащиеся в

Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации», но в то же время в статьях 267 и 268 содержатся нормы, дублирующие полномочия Федерального казначейства и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, содержащиеся в соответствующих постановлениях Правительства РФ.

Представляется, что содержание и структура главы должны быть изменены. Целесообразнее было бы выделить раздел, а не главу о бюджетном контроле, в котором дать, как говорилось ранее, понятие бюджетного контроля, его форм и методов осуществления, закрепить цели и задачи его проведения на каждой из стадий бюджетного процесса, а также определить систему органов бюджетного контроля, указав на формы взаимодействия различных органов на всех стадиях бюджетного процесса. Представляется, что во главе этой системы должна находиться Счетная палата, являющаяся, как и в других странах, независимой от исполнительной власти, что дает возможность проводить внешний по отношению к системе исполнительной власти, независимый бюджетный контроль.

Учитывая особую роль контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, представляется необходимым именно в БК РФ закрепить основы их формирования, цели, задачи, формы и методы их деятельности, а также формы взаимодействия между собой и со Счетной палатой.

В настоящее время в теории финансового права говорится о таких формах финансового контроля, как проверка, ревизия и др. «Статус» налоговой проверки закреплен в Налоговом кодексе, где содержится ее определение, названы виды, четко регламентируется порядок ее назначения, проведения, указаны права и обязанности налоговых органов и налогоплательщиков в процессе осуществления налогового контроля, определен порядок оформления результатов налоговой проверки и процедуры привлечения к ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах. В то же время для целей финансового контроля не меньшее значение имеет ревизия, понятие которой и некоторые процессуальные вопросы ее назначения и проведения содержатся лишь в подзаконном акте – Приказе Министерства финансов РФ. Представляется, что в отсутствие единого закона о государственном финансовом контроле именно в Бюджетный кодекс можно было бы включить нормы, регламентирующие характер ревизии как формы финансового и бюджетного контроля, а также порядок ее назначения,

проведения, указать уполномоченные субъекты – Счетную палату и Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, их права и обязанности, а также права и обязанности проверяемых лиц, порядок оформления результатов ревизии – составления акта ревизии и ряд других процессуальных норм.

Реализация предложенных изменений и дополнений Бюджетного кодекса позволит, на наш взгляд:

- установить скоординированную структуру бюджетного контроля в органах законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и единой системы информационного обеспечения между его субъектами;

- разработать механизм взаимодействия и четкого разграничения полномочий и ответственности между субъектами бюджетного контроля в целях исключения дублирования и параллелизма в работе;

- определить основные положения взаимодействия субъектов бюджетного контроля с правоохранительными органами;

- усилить контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации при осуществлении различных финансовых операций, в том числе связанных с нарушением бюджетного законодательства, и проверку выполнения государственных международных финансовых обязательств;

- противодействовать легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- установить порядок осуществления бюджетного контроля органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и создать единую систему мониторинга финансовых операций как основы информационного обеспечения государственного финансового контроля;

- усовершенствовать бюджетные процедуры с целью исключения условий, способствующих потерям и нецелевому использованию бюджетных средств, обеспечения их возврата и поступления доходов от их использования в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

- предусмотреть изменения в уголовном, гражданском, бюджетном и административном законодательстве в части усиления мер ответственности за нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств;

- согласовать планирование проведения контрольных мероприятий всеми органами бюджетного контроля в текущем году на очередной год;

- установить единую методологию (стандарты) и методики проведения контрольных мероприятий для всех органов государственного финансового контроля и единых критериев обобщения результатов контрольных мероприятий;

- развивать сотрудничество с органами государственного финансового контроля стран СНГ, иностранных государств и международными организациями, занимающимися вопросами финансового контроля;

- унифицировать формы и методы работы контрольных органов.

Одним из принципиальных вопросов совершенствования бюджетного контроля является определение его целей. Так, в качестве основной цели подобного контроля зачастую декларируется проверка законности расходования бюджетных средств. При этом за пределами научного анализа остаются вопросы реализации публичного интереса. При таком подходе разработка концепции государственного финансового контроля в целом и бюджетного контроля, в частности, с неизбежностью сводится к набору неких эмпирических (финансово-отчетных) сведений о допущенных нарушениях, что само по себе полезно, но явно недостаточно, так как подобная констатация не содержит механизмов преодоления подобного положения.

Одним из важнейших направлений государственного финансового контроля является обеспечение публичных интересов в бюджетной сфере.

Публичные интересы при осуществлении бюджетного контроля состоят в следующем:

- в выявлении всех материальных и финансовых резервов для достижения стоящих перед обществом целей и задач в условиях рынка;

- в определении доходов бюджета по отдельным налогам и другим платежам, а также общего объема в соответствии с прогнозами и целевыми программами социально-экономического развития;

- в установлении расходов бюджета по целевому назначению, а также общего объема, исходя из потребностей бесперебойного финансирования всех мероприятий общесоциального значения, предусмотренных бюджетом;

- в согласовании бюджета с общей программой финансовой стабилизации, направляемой на преодоление инфляционных тенденций в экономике и обеспечение устойчивости национальной денежной единицы;

- в осуществлении бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов разного уровня путем перераспределения источников доходов государства между ними, а также между сферами хозяйства, экономическими регионами;

- в повышении роли перспективного бюджетного планирования (прогнозирования), что должно обеспечить пропорциональность и сбалансированность всех крупномасштабных социально-экономических программ, включая приоритетные национальные проекты;

- в осуществлении контроля за финансовой деятельностью юридических лиц и доходами отдельных граждан при выполнении ими налоговых обязательств и др.

В частности, задачи в области бюджетной политики, решения которых необходимо добиться в ходе подготовки и исполнения Федерального закона о федеральном бюджете на очередной год, диктуются необходимостью достижения реального устойчивого экономического роста, обеспечения экономической безопасности государства и на этой основе повышения уровня жизни населения. Важнейшие из этих задач формулируются в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

В соответствии с положениями, содержащимися в посланиях Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации обязано:

- детализировать цели бюджетной политики;

- добиться реалистичности при формировании параметров основных макроэкономических показателей и основных характеристик федерального бюджета. Ошибки в прогнозировании социально-экономического развития, недооценка последствий негативных процессов, развивающихся в экономике, социальной сфере и финансовом секторе, обрекают бюджетное планирование на неудачу;

- контролировать целевое расходование бюджетных средств.

Как отмечалось ранее, финансовый, в том числе бюджетный, контроль не сводим только к проверке соблюдения норм законодательства органами, организациями, должностными, физическими лицами. Фи-

нансовый контроль должен быть направлен на выявление разработанной и проводимой публичной властью финансовой политики соответствовать основным целям социального правового и демократического государства. Так, анализ законопроекта о федеральном бюджете на 2007 г. свидетельствует, в частности, о том, что ассигнования на социальные нужды составляют 15,5% ВВП. Этот показатель значительно ниже, чем аналогичные расходы развитых государств на эти цели (21,6%), а также стран с переходной экономикой (18%). Следовательно, для выполнения взятых на себя социальных обязательств государству необходимо увеличить социальные расходы почти на 5%, что соответствует размерам планируемого профицита бюджета, аккумулируемого в Стабилизационном фонде. Следовательно, планируемый профицит бюджета, по сути, означает недофинансирование, в частности социальной сферы [1]. Национальными проектами предусматривается увеличение расходов на здравоохранение и иные направления в социальной сфере, но они по-прежнему будут заметно отставать от аналогичных расходов в европейских странах. Сходные проблемы складываются при финансировании научных исследований и национальной экономики, т. к. в совокупности расходы на названные цели составляют чуть более 2% ВВП. Это более чем вдвое ниже среднемирового уровня. В то же время расходы на такие сферы, как национальная оборона, правоохранительная деятельность, содержание государственного аппарата, в проекте федерального бюджета предусмотрены на уровне более 42%, что в среднем на 30% больше, чем в развитых странах. Без сомнения, модернизация оборонной и иных сфер требует значительных затрат, в то же время планируемые расходы увеличены непропорционально расходам на образование, здравоохранение, науку. Так, на будущий год планируется существенный рост ассигнований на здравоохранение, однако их уровень остается в 1,5 раза меньше минимально допустимого и вдвое ниже необходимого уровня финансирования этой области в развитых странах [1].

Изменение государственного подхода к выработке и реализации бюджетной политики, соответствующей целям социального государства, требует повышения эффективности финансового контроля в целом и бюджетного контроля, в частности. В этой связи представляется необходимым разработка и принятие концепции осуществления государственного финансового контроля. Проекты концепции около десяти лет разрабатываются различными ведомствами, но до настоящего

времени не удалось принять единого документа, что стало бы основой для совершенствования правового регулирования государственного финансового контроля на современном этапе развития нашего общества. В литературе высказываются различные позиции о структуре данной концепции и системе органов финансового контроля. Представляется, что помимо концепции должен быть принят Федеральный закон о финансовом контроле [2].

В настоящее время учеными разделяется мнение о том, что принятие такого закона послужит формированию правовой основы осуществления финансового контроля в Российской Федерации государственными и муниципальными органами власти, организациями, должностными лицами. «Целью федерального законопроекта явится устранение правовой неопределенности правового регулирования и совершенствование правовых норм в области финансового контроля в связи с проведением административной реформы, реформы бюджетного процесса и других реформ» [3]. Принятие закона должно быть направлено на регулирование, в частности, таких вопросов, как: понятие, виды финансового контроля, а также понятие государственного финансового контроля; понятие надзора, его отличие от контроля; названы и определены формы и методы финансового контроля; сформулированы его цели, задачи, принципы, предусмотрены стандарты контрольной деятельности органов финансового контроля. В законе должны содержаться нормы, предусматривающие иерархию органов государственного финансового контроля, их полномочия, основы взаимодействия, а также ответственности.

Закон станет правовой базой формирования и осуществления финансового контроля в субъектах Российской Федерации, а также в муниципальных образованиях.

Многообразие видов и форм финансового контроля обуславливает необходимость разработки принципов его осуществления, независимо от его субъектов. В этом случае необходимо опираться на существующую практику зарубежных стран.

Мировое сообщество на основе многолетнего опыта разработало основные принципы организации государственного финансового контроля, к реализации которых стремится каждое современное цивилизованное государство. Эти принципы изложены в Лимской декларации ИНТОСАИ. К ним относятся такие универсальные принципы, как независимость и объективность, компетентность и гласность.

Независимость контроля должна быть обеспечена: а) финансовой самостоятельностью контрольного органа; б) более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей органов контроля, в) закреплением в Конституции их статуса.

Объективность и компетентность подразумевают неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы.

Гласность предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Из этих базовых принципов вытекают и другие, носящие более прикладной характер, в том числе:

- результативность;
- четкость и логичность предъявляемых контролерами требований;
- неподкупность субъектов контроля;
- обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий; превентивность (предупреждение вероятных финансовых нарушений);
- презумпция невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц;
- согласованность действий различных контролирующих органов и др.

Принимая нормативные акты, прямо или косвенно затрагивающие систему организации финансового контроля, государство ориентируется на вышеназванные принципы. В то же время в каждом государстве существует своя специфика осуществления контрольной деятельности.

Лимская декларация – это принципиальный документ, который в равной степени учитывает различия в системах финансового контроля, место финансового контроля в отдельных странах. В преамбуле Лимской декларации говорится: «Наличие такого органа (ВОФК) тем более необходимо, так как государственная деятельность все более распространяется на социальную и экономическую область и тем самым государство переступает традиционные рамки государственных финансовых действий». В декларации подчеркнуто, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными

финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом.

В соответствии с положениями Лимской декларации контроль – это не самоцель, а неотъемлемая часть общегосударственной системы регулирования общественных отношений, вскрывающая допущенные отклонения от принятых стандартов и имевшие место нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможность принять соответствующие корректирующие меры, а в необходимых случаях привлечь виновных к ответственности, взыскать причиненный государству ущерб и вместе с тем разработать и осуществить мероприятия, направленные на предотвращение возникновения подобных нарушений в дальнейшем (ст. 1).

Важнейшим из перечисленных принципов, по нашему мнению, является независимость. Для того чтобы финансовому контролю было обеспечено свойство независимости, необходимо поставить орган государственного финансового контроля в совершенно особое положение среди высших органов государства. Так, в Англии, согласно закону 1866 г., главный контролер назначается королем пожизненно. Во Франции, по закону 1807 г., председатель и члены Счетной палаты назначаются Президентом Республики по представлению министра финансов. Аналогичные правила действуют и в других странах Западной Европы и Америки.

Условием успешного построения и функционирования системы государственного финансового контроля в современных рыночных условиях является не только изучение зарубежного опыта, но и, главным образом, использование дореволюционной практики осуществления финансового контроля. В этой связи представляется интересным высказываемое рядом ученых предложение о воссоздании Государственного контроля как единого контрольного органа в сфере финансов. Некоторые предлагают воссоздание названной структуры на базе Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, иногда говорят о Министерстве финансов России. На наш взгляд, нет необходимости формировать еще один дополнительный орган контроля в системе исполнительной власти. Думается, что данные полномочия возможно возложить на Счетную палату РФ. В этих целях необходимо уточнить и дополнить ее полномочия, в частности, относительно применяемых ею мер в случае выявления нарушений законодательства. Создание же

органа внешнего финансового контроля в системе исполнительной ветви власти приведет к формированию параллельной со Счетной палатой структуры. Полагаем, что исполнительная власть в настоящее время имеет достаточно возможностей для осуществления государственного финансового контроля в целом и бюджетного контроля, в частности. Анализ международных принципов осуществления государственного финансового контроля доказывает нецелесообразность создания двух параллельных структур в сфере государственного финансового контроля. В зарубежных странах созданы аналогичные высшие органы бюджетного контроля, подчиняющиеся непосредственно парламентам этих стран, наделенные значительно более широкими полномочиями в сфере контроля за деятельностью контрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Финансовый контроль, поставленный в независимое положение от администрации, обретает необходимый авторитет только в том случае, если его деятельность будет связана с деятельностью законодательных органов власти. В этом заключается один из важнейших принципов организации финансового контроля.

Список литературы

1. Бюджет до востребования // Российская газета. 2006. 10 октября.
2. Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы законодательного обеспечения // Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции «Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации». М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2002. С. 17–23.
3. Конюхова Т. В. К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О финансовом контроле» // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 16.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕТОДОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОМ КАЗНАЧЕЙСТВЕ, ОРИЕНТИРОВАННОМ НА РЕЗУЛЬТАТЫ

А. Ю. Демидов

*Руководитель Управления Федерального казначейства
по Самарской области*

В настоящее время в секторе государственного управления актуально стоит задача повышения эффективности его функционирования.

Сектор государственного управления является составной частью государственного сектора экономики и представляет собой «совокупность всех государственных единиц, функционирующих в стране, объединяет учреждения и организации, финансируемые из государственного бюджета» [1].

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ бюджетное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

В соответствии с п. 6 вышеуказанной статьи положения, установленные Бюджетным кодексом применительно к бюджетным учреждениям, распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами.

Одним из основных путей решения задачи повышения эффективности функционирования сектора государственного управления является внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результаты. Суть этой системы бюджетирования состоит в «распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов» [2].

Внедрение механизмов системы бюджетирования, ориентированного на результаты, позволит перенести акценты бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами».

В связи с тем, что Федеральное казначейство является одним из самых многочисленных федеральных органов исполнительной власти (штатная численность органов Федерального казначейства составляет 56 964 человека) [3], имеющим одну из самых разветвленных сетей своих органов в субъектах РФ и муниципальных образованиях (85 УФК и около 2200 ОФК), задача выработки эффективной системы управления, ориентированной на результаты, является для него также актуальной.

В этой связи представляется важным установление основных принципов и закономерностей управления, ориентированного на результаты (методологии управления), в Федеральном казначействе.

«Методология (от метод и логия) – учение о структуре, логической организации, методах и средствах деятельности...» [4].

Из приведенной дефиниции «методология» следует, что методология включает в себя три части:

- учение о структуре;
- учение о логической организации;
- учение о методах и средствах деятельности.

Прежде чем рассматривать методологию управления, ориентированного на результаты, определим, чем оно является.

«Управление – 1. руководство, направление чей-либо деятельности; 2. процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации» [5].

«Результат [от лат. resultatus – отраженный] – 1. выход системы, воздействие ее функционирования на внешнюю среду; 2. итог, продукт какой-либо деятельности» [5].

Агрегируя приведенные выше определения «управление» и «результат», сформулируем понятие «управление, ориентированное на результаты».

Управление, ориентированное на результаты, представляет собой деятельность субъекта управления по планированию, организации, мотивации, учету и контролю, направленную на получение запланированного результата.

Рассмотрим методологию управления, ориентированного на результаты, в Федеральном казначействе через призму приведенных понятий.

В основе первой части методологии управления лежит структура управления.

«Структура (от лат. *structura* – строение, расположение, порядок), совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях» [4].

Из сформулированного выше понятия «управление, ориентированное на результаты», следует, что элементами рассматриваемой структуры являются процессы планирования, организации, мотивации, учета и контроля.

Кроме этого, эти процессы взаимосвязаны друг с другом. К примеру, процесс «планирования» взаимосвязан со всеми другими управленческими процессами, так как, с одной стороны, именно путем планирования создаются документы, определяющие цели, сроки и исполнителей процессов организации, мотивации, учета и контроля. С другой стороны, процесс планирования должен быть организован, мотивирован, учтен и проконтролирован. В свою очередь, взаимосвязь процесса «управленческий контроль» проявляется в том, что, с одной стороны, все управленческие процессы должны быть проконтролированы, а с другой стороны, управленческий контроль должен быть спланирован, организован, мотивирован и учтен. Так, например, управленческий контроль планирования деятельности Федерального казначейства должен состоять в проверке соответствия порядков составления планов (программ) органами Федерального казначейства установленным порядкам их составления. Управленческий контроль организации должен состоять в проверке правильности установления структуры органов Федерального казначейства, распределении компетенции между управлениями, отделами и работниками, а также в проверке правильности регламентации их деятельности. Управленческий контроль мотивации должен включать в себя проверки правильности применения мер морального и материального стимулирования. Управленческий контроль в отношении управленческого учета должен охватывать все элементы системы управленческого учета. В его рамках должны проводиться проверки правильности регистрации, анализа и оценки затрат и результатов деятельности.

Аналогичные взаимосвязи существуют между всеми без исключения вышеперечисленными процессами управления.

Основой второй части методологии управления, ориентированного на результаты, является его логическая организация.

В данной статье под логической организацией управления, ориентированного на результаты, будем понимать взаимообусловленность и взаимозависимость процессов планирования, организации, мотивации, учета и контроля затрат, деятельности и результатов.

В данном аспекте система управления Федерального казначейства, ориентированная на результаты, состоит из двух взаимообусловленных, взаимозависимых процессов, а именно: управление затратами на содержание системы и управление деятельностью системы по выполнению государственных функций.

Взаимообусловленность и взаимозависимость этих процессов очевидна и подтверждается тем, что казначейская система выполняет государственные функции ежедневно, результаты деятельности системы выражаются в ежедневных, декадных, месячных, квартальных и годовых показателях (а в перспективе в трех- и пятилетних показателях), система потребляет средства на обеспечение своего функционирования практически ежедневно. То есть невозможно получить необходимый результат деятельности органа Федерального казначейства, не произведя необходимых затрат на его содержание и функционирование.

В этой связи представляется необходимым установление оптимальных пропорций между планируемыми результатами и затратами для их достижения. В качестве одного из критериев определения логики организации может рассматриваться индекс эффективности деятельности органа Федерального казначейства, определяемый по формуле (1):

$$\mathcal{E} = P / Z, \quad (1)$$

где \mathcal{E} – индекс эффективности деятельности органа Федерального казначейства;

P – результат деятельности органа Федерального казначейства, определяемый по формуле (2):

$$P = P_{п*} + P_{в} + P_{к} + P_{ю}, \quad (2)$$

где $P_{п*}$ – сумма кассовых поступлений бюджетов бюджетной системы, учтенных и распределенных органом Федерального казначейства, данный показатель может не применяться;

Рв – сумма кассовых выплат бюджетов бюджетной системы, произведенных и учтенных органом Федерального казначейства;

Рк – сумма бюджетных средств, сохраненных органом Федерального казначейства для бюджетной системы в ходе предварительного и текущего финансового контроля от необоснованного и нецелевого использования;

Рю – сумма бюджетных средств, сохраненных органом Федерального казначейства для бюджетной системы в результате юридической работы;

З – затраты на содержание органа Федерального казначейства (сумма кассовых выплат на содержание органа Федерального казначейства).

Для того чтобы эффективность деятельности органа Федерального казначейства была выше, необходимо либо увеличение объемов результатов деятельности при неизменных затратах, либо снижение размера затрат при постоянном объеме результатов.

В основе третьего элемента методологии управления находятся методы управления.

«Метод (от греч. *methodos* – путь исследования, теория, учение) – прием, способ или образ действия» [5].

В данной статье методы управления, ориентированного на результаты, в Федеральном казначействе классифицируем на управленческие методы и функциональные методы.

К управленческим методам следует отнести управленческие приемы и операции, используемые субъектами управления в отношении объекта управления, для достижения запланированных результатов. Управленческие методы, в свою очередь, могут подразделяться на императивные и диспозитивные. Примером императивных управленческих методов является издание приказов, распоряжений, указаний, стандартов, регламентов и т. д. В качестве диспозитивных управленческих методов могут рассматриваться награждения, поощрения, дисциплинарные взыскания, материальные наказания и т. п.

К функциональным методам можно отнести приемы и операции, используемые органами Федерального казначейства в целях своевременного и правильного выполнения государственных функций. Функциональными методами являются: методы автоматизированного и ручного ввода информации; специфические методы формирования доходов бюджетов бюджетной системы страны, осуществления расходов

за счет средств бюджетов, учета, составления и представления отчетности об исполнении бюджетов, финансового контроля за средствами бюджетов и судебной защиты средств федерального бюджета.

При этом управленческие методы должны способствовать более качественной реализации функциональных методов.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что вопросы методологии управления, ориентированного на результаты, в Федеральном казначействе имеют ключевое значение для повышения эффективности его деятельности и дальнейшая их проработка является актуальной задачей.

Список литературы

1. <http://www.nwapa.spb.ru/>
2. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
3. Постановление Правительства РФ от 01.12.04. № 703 «О Федеральном казначействе».
4. http://search.enc.mail.ru/search_enc?q
5. Большой экономический словарь/ Под ред. А. Н. Азрилияна. 6-е изд., доп./ Институт новой экономики. М., 2004.

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА, ОРИЕНТИРОВАННАЯ НА РЕЗУЛЬТАТ

А. В. Дорждеев

*Заместитель Главы Администрации Волгоградской области, председатель
Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства
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 ак-

тивные 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 нужно определиться с тем, как, исходя из имеющейся экономики страны, региона, муниципалитета, получить необходимые для достижения поставленных целей ресурсы.

Повышенный интерес к технологиям среднесрочного планирования обусловлен и стремлением как на федеральном, так и на региональном уровне повысить эффективность использования бюджетных средств, сделать бюджетный процесс предсказуемым.

Волгоградская область в 2007 г. предприняла активные шаги в этом направлении:

1) 30 июня 2007 г. был принят трехлетний бюджет области, а впоследствии и 474 из 491 муниципального образования приняли бюджет на три года;

2) начата работа по созданию системы оценки деятельности муниципальных образований;

3) разработана новая методика расчета и распределения областных фондов финансовой поддержки муниципальных образований;

4) итогом 2007 г. стала разработка программы реформирования региональных финансов, которая заняла 7-е место в конкурсе на получение субсидий для дальнейшего реформирования региональных финансов.

Итак, более подробно о предпринятых мерах.

1. Разработка трехлетнего бюджета

Разработке трехлетнего бюджета предшествовала работа по анализу и систематизации методов бюджетного планирования. Так, из многообразия подходов были выявлены и сформулированы четыре основных метода бюджетирования:

- традиционное бюджетирование;
- бюджетирование, основанное на планово-нормативных показателях;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- адаптивное бюджетирование.

По каждому методу был описан общий алгоритм их применения, сформулированы преимущества и недостатки, описаны условия при-

менения метода, т. е. состояние бюджетного сектора, в условиях которого преимущества метода максимальны, а недостатки нивелированы.

В результате нами были получены следующие выводы:

1. На момент разработки первого трехлетнего бюджета в области применялся преимущественно традиционный метод бюджетирования, который позволял сохранить имеющиеся тенденции распределения и использования бюджетных ресурсов, но при этом не позволял выявлять и исправлять системные ошибки. Таким образом, в тех сферах, где результат управления является приемлемым, применение традиционного бюджетирования будет вполне оправдано.

2. Планирование бюджетных расходов области, исходя из планово-нормативных показателей, применяется в области фрагментарно, прежде всего, для расчета отдельных мер социальной поддержки, при этом его потенциал представлялся нам практически исчерпанным. Данная технология обеспечивала предоставление бюджетных услуг гарантированного минимального качества, но при этом не создавала стимулов для главных распорядителей и получателей бюджетных средств для эффективного расходования бюджетных средств.

3. Бюджетирование, ориентированное на результат, является способом решения системных ошибок в управлении общественными финансами, применение данной технологии обосновано в отраслях, результаты деятельности в которых не удовлетворяют общественным требованиям и ожиданиям. При этом в качестве недостатка БОРа следует обозначить возможный рост социальной напряженности в результате закрытия излишней бюджетной сети, сокращения объемов предоставления бюджетных услуг.

4. Однако в результате анализа ситуации оказалось, что имеющаяся совокупность отчетов об использовании средств, ведомственная статистика не позволяют должным образом сформулировать общественные требования и ожидания, удовлетворение которых могло бы быть обеспечено посредством предоставления дополнительных бюджетных услуг или бюджетных услуг более высокого качества. Следовало бы признать, что для внедрения БОРа необходима технология, позволяющая сформулировать приоритеты общественных ожиданий, описать и проранжировать их индикаторы, проверить мероприятия на их соответствие обозначенным индикаторам.

В связи с этим была предпринята попытка выявить и проранжировать приоритеты исходя из уже применяемых программно-целевых инструментов бюджетного планирования, таковыми являются:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств – ДРОНДы (40 докладов областных главных распорядителей бюджетными средствами);

- областные целевые программы.

Анализ инструментов внедрения БОРа выявил ряд недостатков.

1. Недостатки ДРОНДов:

- цели, показатели, характеризующие достижение целей, мероприятия, направленные на достижение целей, между собой практически не увязаны (т. е. есть перечень показателей и перечень мероприятий, их количественная зависимость не прослеживаются);

- нередко под показателем (индикатором) результативности понимается способ его достижения;

- между собой доклады практически не увязаны (главные распорядители бюджетных средств планируют свою деятельность автономно, без согласования друг с другом достижения общих показателей).

2. Недостатки целевых программ:

- так же, как и для ДРОНДов, характерна слабая увязка индикаторов и мероприятий по их достижению;

- целевые программы очень часто имеют одного исполнителя, что превращает целевую программу в способ дополнительного финансирования главного распорядителя бюджетных средств;

- отсутствие мониторинга эффективности бюджетных расходов.

Таким образом, применяемые программно-целевые инструменты не позволили сформировать систему приоритетов. В связи с этим возникла необходимость разработки нового инструментария, что и было предпринято. Таковыми являются:

- методики оценки итогов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В области разработано две методики оценки деятельности: органов государственной власти и местного самоуправления, их особенность – оценка социально-экономических эффектов деятельности органов управления (косвенный инструмент оценки приоритетов);

- проведение социологических опросов – это наиболее надежный способ выявления приоритетов общественных потребностей (на эти

цели будут направлены средства в рамках программы реформирования региональных финансов).

2. Разработка методики оценки итогов деятельности органов местного самоуправления

Методика предполагает оценку деятельности органов местного самоуправления по пятидесяти показателям, характеризующим:

- бюджетную политику муниципального образования;
- макроэкономику муниципалитета;
- демографическую ситуацию в муниципальном образовании;
- количественные характеристики предоставления бюджетных услуг населению.

Для оценки показателей применены статические и динамические методы оценок. Каждому состоянию показателя присвоен балл: чем лучше результат по показателю, тем выше балл, за нейтральный результат балл не начисляется, при негативном результате начисляется штрафной балл. Сумма баллов по муниципальному образованию определяет рейтинг (место) муниципалитета, сумма баллов муниципалитетов по показателям определяет состояние дел в соответствующей сфере и, соответственно, приоритетность бюджетной услуги.

3. Разработка методики распределения фондов финансовой поддержки

Формирование бюджета на 2008 г. происходило в условиях новой методики формирования межбюджетных отношений. Особенности новой методики стали следующие характеристики:

- определение объемов фондов финансовой поддержки методом индексации объемов предшествующего года;
- расчет уровня бюджетной обеспеченности, исходя из показателей, характеризующих состояние налогового потенциала территории, а также с учетом факторов, характеризующих различия в стоимости бюджетных услуг;
- сбалансированное применение технологий межбюджетного регулирования (выравнивания и покрытия) при распределении фондов финансовой поддержки, что позволило области обеспечить муниципальным образованиям не снижение расчетного объема дотаций. Это позволило предопределить формирование межбюджетных отношений в области на среднесрочную перспективу, сформировать и принять трехлетний бюджет.

Совокупность перечисленных мер, их реализация составляют первый опыт Волгоградской области в реализации среднесрочного планирования, внедрения технологий бюджетирования, ориентированного на результат.

Потребность в новых технологиях бюджетного планирования обусловлена и тем, что формирование бюджетов регионов и муниципалитетов происходит в условиях, когда средств для полноценного исполнения собственных расходных обязательств не хватает, в отличие от суперпрофицитного федерального бюджета. 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 регионах долг достигает предельной величины. Наличие профицитов региональных или местных бюджетов, за редким исключением, обусловлено перечислением межбюджетных трансфертов из федеральных бюджетов за 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 уровнях 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, к 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 региона, 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 предъявляют требования к получению более качественных и дорогостоящих бюджетных услуг и способны платить за качество. 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 – от-

каза от неэффективных мер социальной поддержки – таких мер поддержки, в результате которых дополнительную поддержку, льготы 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 оценка эффективности не является раз и навсегда созданной, неизменной; она также подвержена изменениям – совершенствованию, 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 периодах.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

П. В. Дружинин, Т. В. Кухарева

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

Исследование прозрачности региональных и муниципальных бюджетов в последнее время активизировалось. 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 требует 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, вы-

работке 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 не только доступна, но и необходимы инструменты для ее активного использования.

С конца 1990-х гг. 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, которая апробирована в нескольких городах, в том числе и в Петрозаводске [1, 2, 3]. 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. бы-

ли проведены пилотажные опросы в различных российских регионах. На основе данной анкеты были разработаны и использованы несколько вариантов для регионального и местного бюджетов в различных регионах России. В 2007 г. проект был реализован в Карелии, Псковской и Новгородской областях.

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 – участия общественности в бюджетном процессе.

Надо отметить, что, анализируя ответы специалистов и представителей различных организаций, имеющих разный уровень компетентности по проблеме в целом и ее отдельным разделам, можно выявить, как реализуются рассматриваемые процессы, что делается лишь формально, где имеется односторонняя связь, отметить существующие проблемы, которые необходимо решать в будущем.

По вопросам закреплённости требований прозрачности в законодательстве мнения экспертов разделились, поскольку происходит изменение терминологии (с 2008 г. в федеральном законодательстве принцип гласности называется принципом прозрачности и открытости) и понимание записанных терминов тоже может различаться. Опираясь на мнения экспертов, можно считать, что принцип открытости и прозрачности в законодательстве частично закреплён и касается открытости и доступности информации. Но возникает проблема, как понимать доступность, поскольку приводимая информация о бюджете непонятна для большинства налогоплательщиков, невозможно сказать, насколько эффективно и рационально используются собранные налоги. Очень немногие поэтому могут обоснованно делать свои предложения. Единственный инструмент обратной связи – парламентские слушания, поэтому возникает проблема, как учесть предложения общественных организаций по тем проблемам, которые обсуждались, и как собрать и, возможно, учесть предложения по тому множеству проблем, которые не выносятся на обсуждения на специальных слушаниях.

При анализе реализации на практике требований к прозрачности мнения экспертов опять разделились. С точки зрения одних, требования к прозрачности реализуются достаточно, ежегодно проходят парламентские слушания с открытым доступом к ним, общественные организации всегда участвуют во внесении поправок в бюджет после первого чтения или почти всегда (иногда мало времени отводится на срочные поправки и невозможно гласное обсуждение). С точки зрения других, попасть на обсуждение бюджета в парламент очень сложно, есть ограничения доступа, слаб механизм учета мнения общественных организаций, как показано выше, да и внести поправки, которые будут услышаны и приняты, после первого чтения сложно и, наверно, поздно.

Большинство экспертов согласились, что функции исполнительной и законодательной власти определены достаточно четко (есть бюджетный кодекс, закон о бюджетном процессе, закон о бюджетно-целевых программах, закон о межбюджетных отношениях, где практически полностью прописано, кто и чем занимается). Возникающие иногда проблемы связаны с взаимоотношениями с поселениями.

С точки зрения большинства экспертов, в законодательстве четко прописана ответственность за исполнение, и это соблюдается (помимо Бюджетного кодекса применяются уголовный и об административных правонарушениях). За нарушение бюджетного законодательства предусмотрены, в первую очередь, предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджета, приостановление операций по счетам, изъятие бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, блокировка расходов бюджета, требования о восстановлении бюджетных средств. Спорные вопросы решаются через суд. Но все это касается нижестоящих структур, прежде всего муниципальных. Примеров, когда законодательной власти или исполнительной пришлось нести ответственность за те бюджетные вопросы, которые они прорабатывают в пределах своей компетенции, эксперты назвать не смогли.

По федеральным и региональным налогам все достаточно четко записано в законодательстве, есть проблемы с местными налогами, но постепенно они будут решаться, хотя и медленно, поскольку для их решения требуются финансовые ресурсы.

Большинство экспертов считают, что ясности процедур для налогоплательщиков нет, отдельные положения допускают различное толкование (даже специалисты обращаются в налоговую службу за кон-

сультациями). Еще одна проблема – уровень компетенции специалистов муниципальных образований невысок и они часто обращаются с вопросами на республиканский уровень к разработчикам налога на вмененный доход. Как и в других регионах, много судебных споров (одни считают так, другие считают иначе, с вмененным доходом возникают проблемы, еще больше – с НДС). По сути, вроде бы несложно, но с учетом того, что постоянно происходят изменения – меняются ставка, формы представления документов, требования по предоставлению отчетности, то все существенно усложняется. Много конфликтных ситуаций из-за отсутствия ясности. Доля судов, выигранных налоговой инспекцией, намного меньше, нежели судов, выигранных юридическими лицами. В основном это связано с налогообложением крупных компаний. Даже когда процедура в общем ясна, иногда ее сложно реализовать. Например, по земельному налогу требуется кадастр, а значит, и финансовые ресурсы на его разработку, которых нет (иногда РФ заведомо расписывается в невыполнении полномочий, которые возложены на уровень федерального бюджета).

С точки зрения экспертов, система налогообложения в основном стабильна, нормативы сейчас на 3 года устанавливаются, а ранее постоянно происходили изменения. Лишь накануне принятия бюджета происходят небольшие изменения по ставкам, льготам на следующий год. Но региональные налоги слабо влияют на бюджет, основные доходы дают федеральные налоги, и регионы зависят от изменений расщепления этих налогов. Отдельные решения федеральных властей, когда они заботятся о благе населения страны, происходят за счет уменьшения поступлений на региональный и местный уровни, например создание игорных зон или уменьшение сборов с населения при наследовании.

Эксперты отметили необходимость постоянного совершенствования законодательства в связи с изменением экономической ситуации и необходимостью решения отдельных вопросов, особенно в связи с созданием двухуровневой системы местного самоуправления. Огромная дифференциация муниципальных образований по уровню экономического развития привела к росту потоков между уровнями. Было отмечено, что необходимо продолжать упрощение налогов. Необходимо учитывать мнение муниципальных властей, которое сейчас игнорируется (они, конечно, могут выступать с различными законопроектами, поправками и так далее, но они практически лишены возможно-

сти участвовать в бюджетном процессе). Потребности конкретных территорий известны их властям, но решения принимают за них другие. И федеральная власть должна выполнять свои обязательства.

Общая оценка нормативно-правовой базы. По мнению большинства экспертов, нормативно-правовая база в основном построена, уровень развития средний. Небольшая часть экспертов считают, что уровень высокий (если человеку интересно, то он найдет и может работать с документами). Один эксперт ответил следующим образом – видимость прозрачности, больше имитации.

Ответы на вопрос качества механизма распределения прав и ответственности сильно различаются, поскольку есть два подхода. Наиболее полно прописано федеральное законодательство, функционирует казначейская система расходования средств, достаточно детализированы в бюджете конкретные виды расходов, сложилась система. Но в результате последних реформ возникает конфликт интересов бюджета поселения и бюджета муниципального района, есть спорные вопросы, руководители поселений не очень представляют, что делать, есть проблемы между региональным и муниципальным уровнями – тот же льготный проезд. Если спор существует, если возможно двоякое толкование, это означает, что существует проблема законодательства. Но ситуация улучшается и, по мнению экспертов, через 2–3 года положение, возможно, нормализуется.

Ответственность за расходование средств на практике с точки зрения части экспертов четко определена в законах (№ 131 и № 184). Действует многоступенчатая система контроля (предварительный контроль и текущий контроль, казначейство, контрольно-бюджетный комитет, контрольное управление). С точки зрения других, ответственность отсутствует, особенно в случае целевых программ.

Большинство экспертов отметило четкость определения конкретных статей и видов расходов субъекта.

У экспертов возникло два толкования вопроса возможности сокрытия бюджетной информации. У одних однозначно нет, поскольку существует хорошая система контроля (используется специальный программный продукт, есть система контроля, которая учитывает каждое платежное поручение; главный распорядитель не сможет внести какие-то изменения, внести изменения может только человек, который работает в казначействе). Каждый день формируется оперативный отчет движения средств по каждому главному распорядителю бюджета,

получателю – бюджетному учреждению, если что-то произошло, то выдается указание об ошибке или что был доступ, санкционированный или несанкционированный. За три года работы системы был один случай ошибки, был неправильно набран код назначения платежного получения, и система выявила ошибку при формировании отчета. Другие эксперты взглянули на вопрос иначе. В 1990-х гг. бюджет выполнялся на 55–65%, сейчас перевыполняется (было отмечено, что при формировании бюджета те, кто формируют доходы, заинтересованы, чтобы показать наименьшую цифру, и если есть возможность перераспределить доходы и расходы, то появляется некоторая степень свободы). Существует точка зрения, что в Карелии сознательно занижают бюджет, чтобы претендовать на средства федеральной помощи и воздействовать на поведение глав конкретных территорий, при этом имея достаточно финансовых средств. Никто из экспертов не отметил, что в существующих межбюджетных отношениях муниципальные образования очень слабо заинтересованы в росте своих официальных доходов.

Общая оценка ответственности при расходовании бюджетных средств в целом, с точки зрения большинства экспертов, средняя или выше средней.

По вопросу полноты перечня представляемых документов большинство экспертов ответили, что вся необходимая информация готовится и предоставляется в парламент, что согласительная комиссия, которая проверяет все документы по списку, при отсутствии одного из них не примет весь пакет. Существует ежегодное бюджетное послание, предоставляются прогноз социально-экономического развития, перспективный финансовый план, целевые программы, инвестиционная программа, структура долговых обязательств, программа обслуживания долга, оценка потерь от налоговых льгот и другие.

Эксперты отметили, что прогноз социально-экономического развития является публичным документом, его принимает правительство в виде постановления, и он сразу вносится в базу ко всем документам. Прогноз публикуется раз в год, после принятия правительством, но не в СМИ, информация по социально-экономическим прогнозам доступна для депутатов. Но на самом деле эксперты имели в виду годовой и трехлетний прогнозы, а среднесрочный был разработан при подготовке Территориальной схемы развития республики и использовался в

Стратегии развития республики – документах, которые не публиковались широко.

Привлечение независимых экспертов в Карелии не практикуется. Часть экспертов не ответила на вопрос наличия независимых оценок, часть ответила о привлечении представителей общественных организаций, но не к анализу бюджета, а по отдельным вопросам.

С точки зрения отвечавших на вопрос о реалистичности социально-экономических прогнозов экспертов, они достаточно реалистичны. Для их разработки используется методика Министерства экономического развития и торговли РФ, общая для всех регионов. Чаще всего берется пессимистичный вариант, что логично, поскольку в последние годы органы статистики перешли к другой системе, от отраслей к видам деятельности, и, видимо, у них проблемы с методиками учета, поскольку на региональном уровне показатели очень сильно колеблются.

В Карелии разрабатываются трехлетние социально-экономические прогнозы и перспективный финансовый план на три года, они ежегодно обновляются. Целевые бюджетные программы уже есть до 2012 г., они обязательно ежегодно корректируются.

Все внебюджетные доходы прогнозируются, включая доходы от продажи госсобственности, стоимость аренды, активы, приносящие доход (отчисления по прибыли с госпредприятий и др.), все учитывается. Но часть экспертов отметила, что информация часто неполная. В виде отдельного документа выходит список объектов, но бывает так, что к моменту рассмотрения бюджета он неполный и неточный. Также существует понятие «доходы от предпринимательской деятельности главных распорядителей», они учтены в сметах расходов, потом направляются на текущие расходы.

При анализе подконтрольности деятельности правительства парламенту эксперты отметили, что взаимодействие происходит в рамках законодательства, если что-то указано, то это делается, правительство отчитывается (есть депутатские запросы, проверки контрольно-бюджетного комитета через поручения депутатов, на комитетах постоянно рассматривается исполнение бюджета, каждый квартал депутаты получают информацию об исполнении бюджета; если у депутатов возникают вопросы, то они на любом заседании в повестку включают вопрос о получении информации, и в конце заседания они получают ответ). Но у некоторых экспертов был комментарий, который касался сложности получения текущей информации и проблематичности по-

лучения информации общественными организациями – требуются специальные запросы в министерства и ведомства. Другие эксперты отметили, что активности НКО не наблюдалось.

По мнению экспертов, информация о состоянии счетов не закрытая информация, но она не предоставляется. Информацией владеет казначейство и еженедельно сводка поступает и рассматривается в министерстве (справка о движении средств).

Методическая информация по бюджету доступна – представитель Министерства финансов РК ответил, что методика есть на сайте.

Большинство экспертов не отвечали на вопрос об оценке финансовых рисков. Оценка отдельных рисков ведется Минэкономразвития РК, поскольку экономический прогноз региона, ориентированного на мировой рынок (около 2/3 промышленной продукции экспортируется), сильно зависит от колебаний цен мирового рынка.

По оценкам экспертов, расхождения плана и факта бюджета всегда есть, но небольшие, возможно, связанные с осторожными оценками экономического развития. Исключение составил 2005 г., когда доходы существенно превысили ожидаемые из-за резкого роста мировых цен на металл, а его производство занимает существенную долю в карельской экономике.

Большинство экспертов отметили, что регулярно, как правило раз в квартал, бюджет пересматривается, но иногда и возникают особые условия (поправки вносятся в связи с чрезвычайными обстоятельствами, стихийными бедствиями; в связи с передачей полномочий от федералов к регионам; что-то надо срочно решить с общественным транспортом, с лекарствами).

Оценивая в целом полноту, подробность и доступность информации, большинство экспертов отметили полноту и доступность в смысле возможности получить информацию (она доступна через СМИ, через сайт и через конференцию по бюджетной политике), но отдельные эксперты отметили, что доступность имеет и вторую характеристику – понятность, и здесь существуют большие проблемы. Наличие большого объема малопонятной информации не способствует доверию к ней, видимо, необходимы комментарии специалистов.

Отвечая на вопрос о существовании независимой организации, способной анализировать бюджет, часть экспертов ответила, что не знает таких организаций, но некоторые назвали Центр бюджетного мониторинга и Институт экономики КарНЦ РАН. Но возникает про-

блема разработки методики, поскольку прежде подобный анализ не проводился.

По вопросу наличия независимых оценок бюджета часть экспертов не ответила или ответила неопределенно, остальные ответили отрицательно – оценки бюджета независимых экспертов отсутствуют.

Формально статистические органы от регионального правительства независимы, являются федеральной структурой. Но эксперты высказали сомнения, а некоторые высказали претензии к используемым методикам.

Ориентация бюджета на результат только вводится. Достаточно новый процесс, методика еще не доработана, довольно сложная и запутанная, и ведомства поступают по-разному (особо дисциплинированные министерства каждый квартал прикладывают отчет о ходе исполнения программ). Оценка эффективности мероприятий необходима, она делается в развитых странах и постепенно будет и в Карелии, хотя сложно сформировать отражающие реальность показатели эффективности.

С точки зрения большинства экспертов, механизм контроля исполнения бюджета, включая целевые программы, в документации отражен и контроль движения средств возможен. В 2006 г. принят республиканский закон о бюджетных целевых программах и разработаны специальные методики, где подобный механизм отражен. Функционирует группа экспертов, анализирующая соответствие текущей деятельности ведомств стратегическим документам республики. И опять возникает проблема показателей эффективности, прежде всего социальной и экологической, как сравнивать мероприятия и подпрограммы.

Эксперты отметили невозможность перерасхода бюджетных средств (не выделит казначейство больше средств, чем положено).

Было отмечено наличие нормативной базы, регулирующей расходы резервного фонда и его отчетности. Создание фонда определяется законодательством, определяется его объем средств, которыми распоряжается исполнительная власть и об использовании предоставляется отчетность (закреплено в законе о бюджетном процессе, есть положение о расходовании, расходы проходят через постановления главы, в отчете выделяются отдельно).

Сложным оказался вопрос о механизме определения исполнителей отдельных мероприятий. Все отвечавшие эксперты ответили, что

обычно проводятся конкурсы (даже там, где не надо). Но часть экспертов отметили формальность конкурсов (заказ получают те, кто близок к муниципальному или республиканскому руководству, условия конкурса пишутся для них). Законодательство федеральное, но условия определяют на местах и появляются пункты, которым удовлетворяет одна единственная фирма, а другая никогда не выигрывает. Часть экспертов считают, что обязательность участия общественных организаций улучшит ситуацию. Другие считают, что подобные меры не дадут положительного результата.

В целом по анализу эффективности исполнения бюджета в основном были поставлены средние оценки. Иногда выше средней, иногда ниже. Тем не менее все, что требуется по закону от законодательной и исполнительной власти, исполняется.

По мнению большинства экспертов, есть закреплённость в региональной нормативно-правовой базе требований доступности бюджетной информации и общественного участия, принцип представлен в законодательстве, а в регламенте и других документах (в положении о деятельности бюджетной комиссии) указано на необходимость ответа на запросы и предоставление информации. Также бюджетная информация предоставляется СМИ и публикуется. Существует открытый доступ на все заседания, но реализовать это право не всегда удается.

С точки зрения одних экспертов, бюджетная информация на практике доступна – ежегодно публикуются отчеты, сайт достаточно часто посещают, т. е., видимо, интерес есть. Для журналистов уровень доступности достаточный, для других есть проблемы, в том числе с объемом данных и с возможностью попасть на заседания. У части экспертов возник вопрос о качестве участия и пассивности общественных организаций (ни одного вопроса не задали – это же не участие). Но чтобы быть активными, надо понимать, видимо, должны быть специализированные организации, которые или сами комментируют, или приглашают экспертов. Спрос на информацию есть, и публикации на бюджетные темы в СМИ косвенно развивают население и показывают населению, что их проблемы (дороги, транспорт, лекарства, льготы и др.) напрямую связаны с бюджетом. Сейчас иногда власть дает объяснение, которое не устраивает ни журналистов, ни депутатов, ни общественность (выделяется кредит льготный в несколько десятков миллионов рублей какому-то коммерческому предприятию, который считают возможным не расшифровывать).

Большинство экспертов ответили, что не слышали о попытках влияния общественности на бюджет. Другие вспомнили уличные мероприятия, которые были связаны в том числе и с требованиями финансового характера, темой общественного транспорта. Был упомянут Совет НПО, который рассматривал эффективность исполнения целевых программ. Отдельные эксперты отметили нереальность запросов общественности, в 2005 г. было заседание с участием общественности – «нулевые» слушания, но иногда приходилось идти навстречу общественности. Фактически организовывались общественные слушания по проблемам бюджета, общественность участвовала в парламентских слушаниях, достаточно много публикаций по вопросам бюджета, включая официальную информацию в газете «Карелия», причем публикаций и информационных, и критических, и хвалебных, были обращения к депутатам, в вышестоящие органы, в контрольные и правоохранительные органы, собирались подписи под коллективными обращениями, хотя и не по прямо касающимся бюджета вопросам. Общественные организации участвовали в реализации финансируемых из бюджета программ, хотя редко предлагали свои концепции целевых программ.

Также было очень мало направлено властям предложений, проектов нормативных актов по совершенствованию бюджетных процессов. Как уже указывалось выше, есть проблема низкого уровня знаний по бюджетным вопросам, и есть инициатива Министерства финансов РФ, которое подготовило программу финансового образования населения РФ. Если программа будет принята, то и в Карелии возникнут образовательные центры и специализированные консалтинговые организации. Тогда, возможно, появятся со стороны общественности предложения, проекты нормативных актов по совершенствованию бюджетных процессов.

В целом по уровню общественного участия эксперты поставили средние оценки и ниже средних.

Анализ анкет показал средний, а по отдельным показателям выше среднего уровень прозрачности бюджета Республики Карелия. Но в сравнении с двумя другими регионами (Псковской и Новгородской областями) положение в республике заметно лучше. Надо отметить хорошее законодательное обеспечение процесса, наличие всех необходимых документов, сформировавшиеся традиции. Также надо отметить расхождение мнений двух групп участников опроса – работников

ведомств и представителей бизнеса и общественности по некоторым вопросам.

Список литературы

1. *Замятина М. Ф., Клисторин В. И., Бескровная В. А., Дружинин П. В.* Анкета экспертного опроса прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе муниципального образования Российской Федерации. СПб.: Стратегия, 2000. 32 с.

2. *Дружинин П. В.* Анализ бюджета г. Петрозаводска // Городской бюджет и общественность: СПб., Великие Луки, Петрозаводск. СПб., 1999. С. 62–72.

3. *Дружинин П. В.* Анализ межбюджетных отношений в Карелии в 90-х годах // Прикладной бюджетный анализ. СПб.: Стратегия, 2001. С. 161–180.

ОСОБЕННОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2008 г.

В. В. Дюбин

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

Проблема организация эффективных межбюджетных отношений на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных районов (городских округов), несмотря на внесенные в 2007 г. изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, по-прежнему остается актуальной. Что было подтверждено на Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации 23 октября 2007 г. [1], в ходе которого были высказаны серьезные претензии к формированию доходной базы муниципальных бюджетов.

Необходимо также отметить значительную изменчивость бюджетного законодательства в сфере межбюджетных отношений. Нормы Бюджетного кодекса РФ, регламентирующие создание системы региональных фондов финансовой помощи муниципальных образований,

вступили в силу с 1 января 2006 г. Основу этой системы составили фонды финансовой поддержки и фонды муниципального развития. Кроме того, кодекс предусмотрел образование в составах региональных бюджетов фондов компенсаций, за счет которых финансировались передаваемые муниципалитетам государственные полномочия субъектов РФ.

В таком виде система просуществовала всего два года, за которые, как представляется, было в основном сформировано региональное законодательство в части межбюджетных отношений. Однако уже в 2007 г. был принят Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ, которым в эту систему были внесены существенные изменения. Были исключены нормы о фондах муниципального развития, а также изменен подход к формированию финансовой поддержки на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Эти изменения вступили в силу с 2008 г., что также определяет актуальность рассмотрения особенностей межбюджетных отношений на уровне регионов и муниципалитетов.

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 и городских округов (ФФПМРго), региональных фондов финансовой поддержки поселений (ФФПП). Практические особенности и результаты использования данных инструментов также вошли в число задач по настоящей работе.

Значимый интерес представляют также особенности выделения средств муниципальным образованиям из региональных бюджетов за счет фондов софинансирования социальных расходов, а также особенности финансирования передаваемых государственных полномочий через фонды компенсаций. Поскольку в первом случае это связано с особенностями оказания финансовой помощи муниципалитетам на иные, не связанные с выравниванием нужды, а во втором в определенной степени характеризует особенности региональной политики в части передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень.

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

Фактическое положение дел по оказанию финансовой помощи муниципалитетам из региональных бюджетов в 2006–2008 гг. было рассмотрено на основе объемов фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), объемов средств, фондов софинансирования социальных расходов, а также динамики объемов средств, направляемых из фондов компенсаций. Были также учтены показатели динамики общего объема доходов субъекта РФ, объемы дотаций субъекту РФ из федерального бюджета.

В результате предшествующего анализа [4] выяснилось, что сложившаяся правовая неопределенность с порядком образования фондов финансовой поддержки создает возможности не только увеличивать размеры финансовой помощи муниципалитетам, но и, несмотря на сохраняющийся достаточно высокий уровень инфляции, ее сокращать. Так, в 2006 г. у 40% субъектов РФ наблюдалось уменьшение объемов финансовой помощи муниципальным образованиям за счет средств из вышеперечисленных фондов по сравнению с предшествующим годом. На 2007 г. сокращение было предусмотрено уже у 45% субъектов РФ.

Общий объем прогнозируемых доходов по исследуемой группе субъектов РФ в 2008 г. по сравнению с 2007 г. 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. Из приведенных данных вытекает важное следствие в вопросе особенностей формирования и распределения федерального и региональных фондов финансовой поддержки.

Объем Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФФПР) в целом на 2008 г. увеличен по сравнению с плановыми по-

казателями на 2007 г. на 26,2%. ФФФПР фактически был сформирован в условиях, когда действовала норма Бюджетного кодекса, согласно которой объем фонда на последующий год должен был индексироваться в соответствии с прогнозируемым уровнем инфляции.

Однако начиная с 2008 г. новая редакция ст. 131 кодекса определяет, что объем ФФФПР на очередной финансовый год не может быть менее объема на текущий год. Появление данной поправки не может быть случайным эпизодом. Видимо, в последующие годы закон о федеральном бюджете будет предусматривать иные размеры фонда с учетом роста собственных доходов региональных бюджетов.

Рост объемов финансовой помощи из федерального центра по исследуемым регионам отражает изменения экономической ситуации в них, поскольку размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, в соответствии с федеральной методикой [5], зависит от индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов в этих регионах относительно других субъектов РФ.

Следует отметить, что в рамках выполнения новых требований Бюджетного кодекса РФ в 2008 г. произошло определенное изменение структуры безвозмездных перечислений из региональных бюджетов. Во всех субъектах ликвидированы фонды муниципального развития, которые в 2006–2007 гг. являлись важным инструментом поддержки муниципальных образований.

Большинство регионов сохранили фонды сбалансированности муниципальных бюджетов, однако общий объем в целом по группе в 2008 г. составил всего 84% по сравнению с 2007 г.

Что касается межбюджетных взаимоотношений региона и муниципальных образований в части выравнивания бюджетной обеспеченности, то здесь наблюдаемое увеличение финансовой помощи муниципалитетам в целом по группе составило всего 2% (рис. 1).

Если рассмотреть показатели этой помощи применительно к отдельным регионам, то в 2008 г. тенденция на сокращение объемов финансовой помощи в виде дотаций продолжилась. Если в 2007 г. из 22 субъектов РФ у 45% субъектов наблюдалось снижение объемов финансовой помощи муниципалитетам, то в 2008 г. – уже у 55% субъектов РФ суммы финансовой помощи уменьшились по сравнению с плановыми назначениями 2007 г. Еще у 18% субъектов рост объемов финансовой помощи в виде дотаций запланирован ниже ожидаемых по-

казателей инфляции (от 4,5 до 9%) и только у 27% субъектов РФ запланирован реальный рост.

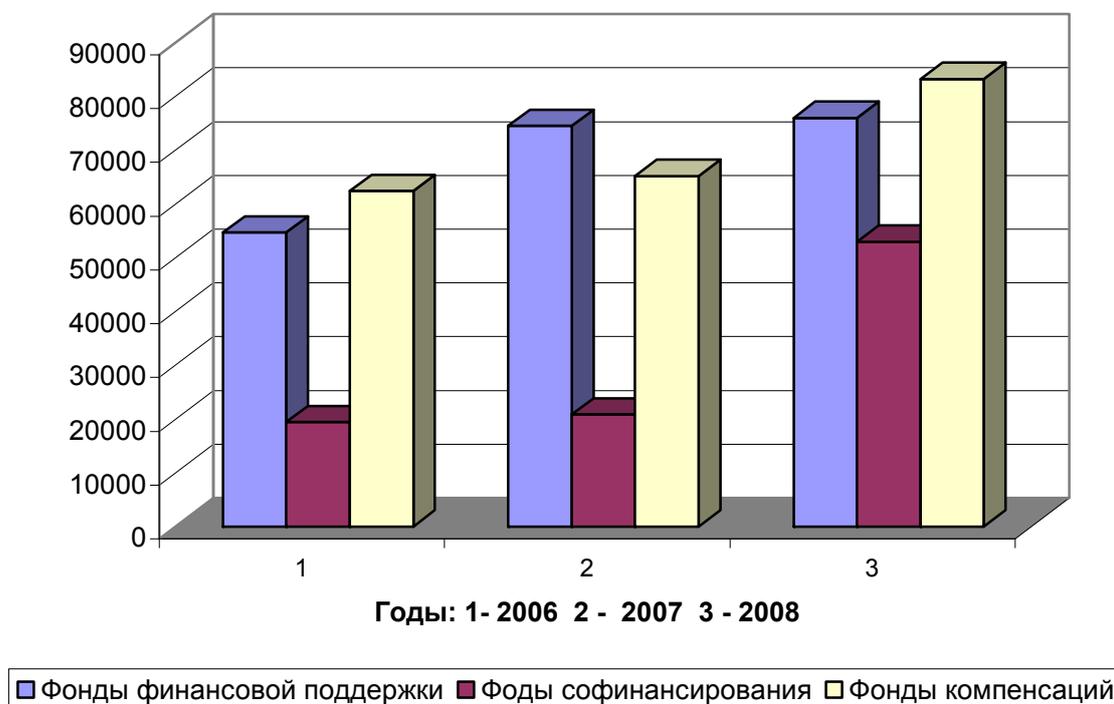


Рис. 1. Динамика объемов фондов финансовой поддержки, фондов софинансирования и фондов компенсаций в исследуемых субъектах РФ (млн. руб.)

Особенности динамики объемов финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности на примере регионов Северо-Западного федерального округа представлены на рис. 2. Данная диаграмма наглядно показывает снижение объемов финансовой помощи. В Вологодской области за два года плановый¹ объем фонда финансовой помощи снизился на 23%, в Ленинградской области – на 15%, в Республике Карелия – на 36%. Плановый рост на 25,5% наблюдался только в Псковской области.

Если рассмотреть объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности применительно к численности населения субъекта, в среднем по группе эта величина в 2006 г. составила 1537 руб./чел., в 2007 г. – 1851 и в 2008 г. – 1810 руб./чел. в год. Показатели «подуше-

¹ В целях сопоставимости рассмотрены только плановые показатели, без учета фактического исполнения бюджетов, поскольку на момент подготовки статьи нет данных об исполнении за 2007 г. и за 2008 г.

вого» объема финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности представляют существенный интерес при сопоставлении с другими видами финансовой помощи, о чем речь пойдет ниже.

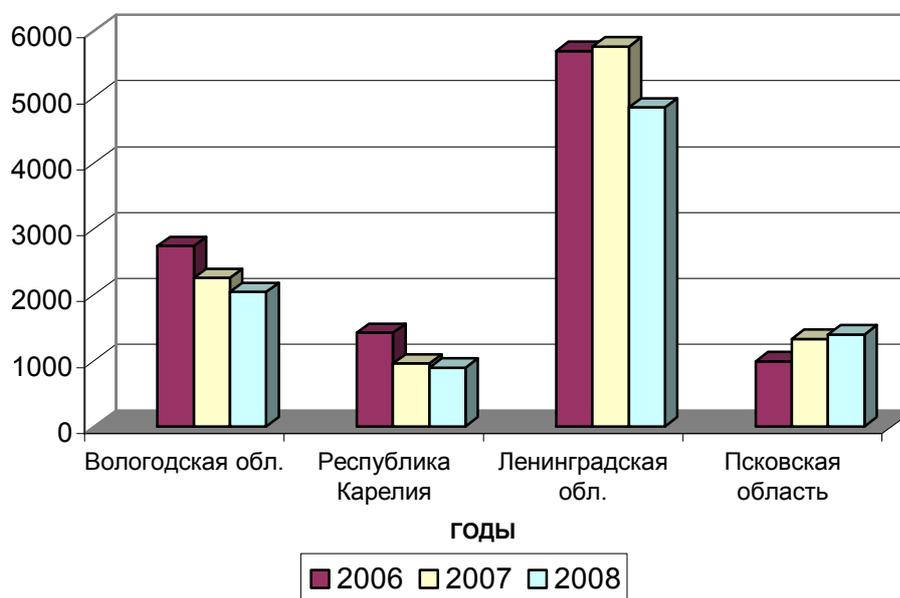


Рис. 2. Динамика объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований по субъектам Северо-Западного федерального округа (млн. руб.)

Приведенные данные свидетельствуют, по меньшей мере, о двух важных позициях. Во-первых, о росте собственной доходной базы муниципальных образований и, во-вторых, о степени влияния роста собственной доходной базы на размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Получается, что региональное законодательство в большинстве субъектов РФ устроено таким образом, что не предусматривает соответствующих экономических стимулов в наращивании собственного потенциала муниципальных образований. Увеличение собственной доходной базы может приводить к снижению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Кроме того, определение уровня бюджетной обеспеченности, до которого осуществляется выравнивание, не имеет строгого экономического обоснования. Чаще всего это некоторый, достаточно условный уровень доходов на душу населения (в каждом субъекте РФ этот уровень определяется самостоятельно), до которого подтягивают доходы муниципальных образований. Этот уровень, строго говоря, не может быть принят за показатель, который действительно отражает возмож-

ности муниципальных образований финансировать расходы в соответствии с функциями, определенными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по вопросам местного значения.

В результате образуется определенное противоречие: функции, которые должны осуществляться на муниципальном уровне, регламентированы законодательством достаточно четко как в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и в других федеральных законах, регламентирующих отраслевые вопросы. При этом обеспечение финансовых возможностей муниципалитетов возложенным функциям законодательство строго не регламентирует, а решает его через некоторый правовой компромисс.

Суть этого компромисса заключается во введении в Бюджетном кодексе нормы о расходных обязательствах того или иного бюджета. Согласно данной норме, применительно к муниципалитету расходные обязательства возникают у него в результате принятия правовых актов органов местного самоуправления или заключения соответствующих договоров. И казалось бы, проблема решена: нет в реестре расходных обязательств нормативного акта или договора – нет и расходов в бюджете муниципального образования. Однако отсутствие муниципально-го нормативного акта не влияет на возложенные функции.

Например, статьями 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что муниципальные районы и городские округа осуществляют «обеспечение малоимущих граждан, проживающих в муниципальном районе (городском округе) и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда...». И потому, что не принят местный нормативный акт по этому вопросу и средства в бюджете не предусмотрены, с позиции закона и с позиции граждан, нуждающихся в жилье, ничего не меняется. И это далеко не единичный пример.

Кроме того, перечень вопросов местного значения с момента принятия вышеупомянутого закона о местном самоуправлении постоянно расширяется: на момент вступления в силу закона их было 27, по состоянию на 1.01.2008 г. – уже 37.

Приведенные сведения показывают, что вопросы финансового обеспечения функций местного самоуправления по-прежнему требуют существенного улучшения, что подтверждено и соответствующими публикациями в ходе Общероссийского собрания советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в декабре 2007 г. в Москве.

Перейдем к рассмотрению другого вида финансовой помощи муниципалитетам из региональных бюджетов – финансовой помощи через фонды софинансирования социальных расходов. Такие фонды сформированы в большинстве исследуемых субъектов РФ. Как свидетельствуют данные рис. 1, в 2008 г. произошло резкое, почти в 4 раза, увеличение целевой финансовой помощи муниципальным образованиям из бюджетов субъектов на условиях софинансирования расходов. Если в 2006 и 2007 гг. эта сумма была практически неизменной – 20,8 и 20,4 млрд. руб. в целом по исследуемой группе, то в 2008 г. запланировано 80,7 млрд. руб. При этом, как уже отмечалось выше, рост помощи в виде дотаций из фондов финансовой поддержки муниципалитетов составил всего 2,0%. Эта тенденция характерна для большинства регионов, что позволяет предполагать наличие определенной скоординированной политики, хотя формализация такой политики не наблюдается.

Данные о динамике общего объема фондов софинансирования на душу населения по субъектам представлены на рис. 3. Данные показывают наличие значительной дифференциации объемов финансовой помощи через фонды софинансирования в 2008 г. Более детально рассмотрим динамику финансовой помощи через фонды софинансирования на примере двух федеральных округов – Северо-Западного (рис. 4) и Сибирского (рис. 5).

Прежде всего, отметим наличие разнонаправленной динамики по годам в округах в 2006–2007 гг. В Вологодской области показатели практически не отличались, в Карелии, Ленинградской, Псковской и Омской областях в 2007 г. наблюдалось увеличение от 10 до 120%, в Красноярском крае и Хакасии – снижение на 20–32%.

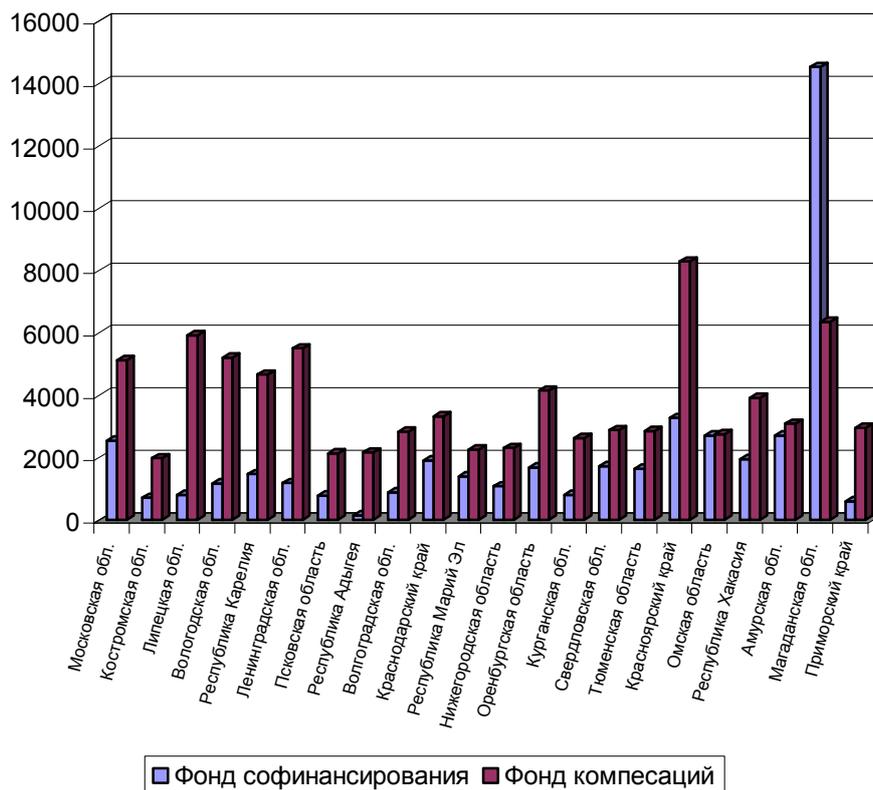


Рис. 3. Распределение объемов фондов софинансирования и фондов компенсаций на душу населения по субъектам РФ в 2008 г. (руб./чел.)

Но в 2008 г. у всех субъектов наблюдается весьма значительный рост данного вида помощи: от 60% в Омской области до 5- и 10-кратного увеличения по Ленинградской области и Республике Хакасии.

Поскольку финансовая помощь через фонды софинансирования напрямую не связана с необходимостью выравнивания бюджетной обеспеченности, то ее размеры определяются проводимой политикой в субъектах РФ. Отражением этой политики в отдельных субъектах РФ является наблюдаемая существенная дифференциация между субъектами РФ – от 143 руб. в Республике Адыгея до 14,5 тыс. руб. в Магаданской области на душу населения в год (рис. 3).

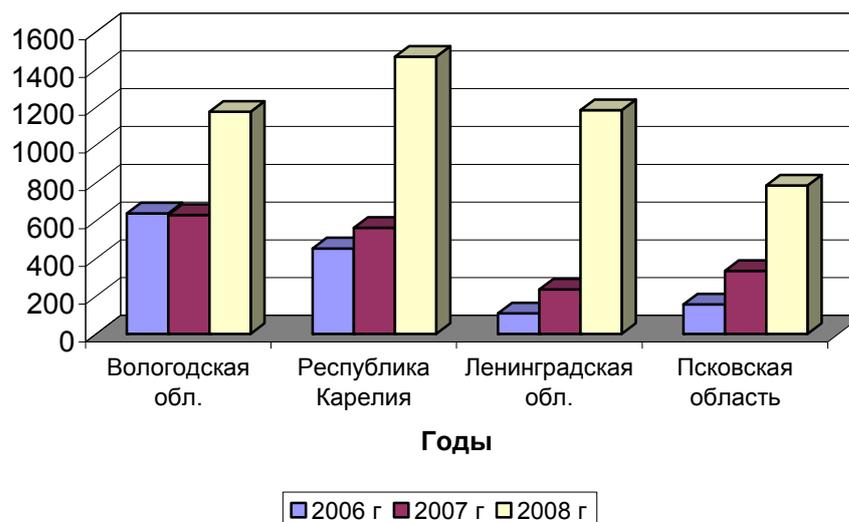


Рис. 4. Динамика объемов фондов софинансирования по субъектам Северо-Западного федерального округа (руб./чел.)

Однако в целом по исследуемой группе есть основание полагать, что в 2008 г. имеет место концентрация финансовых ресурсов в региональных бюджетах и последующее перераспределение в муниципальные бюджеты через выравнивание бюджетной обеспеченности и фонды софинансирования. Причем темпы роста помощи через фонды софинансирования практически не сопоставимы – общий объем дотаций на выравнивание, как уже отмечалось выше, увеличился в 2008 г. всего на 2%, а помощь через фонды софинансирования – в 2,5 раза.

Примечателен также и тот факт, что если общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по исследуемой группе субъектов РФ в 2008 г. еще превышает объем финансовой помощи через фонды софинансирования – 76 и 53 млрд. руб. соответственно (рис. 1), то на душу населения в среднем по группе объем финансовой помощи за счет фонда софинансирования превысил дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – 2,1 тыс. руб./чел. и 1,8 тыс. руб./чел. соответственно (рис. 6).

Разумеется, увеличение финансовой помощи регионов муниципальным образованиям через фонды софинансирования факт, безусловно, положительный в плане роста объемов доходов муниципалитетов. Однако с позиций обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления в перспективе этот механизм должен уступать место прямому увеличению собственных доходов местных бюд-

жетов через увеличение нормативов отчислений федеральных и региональных доходов.

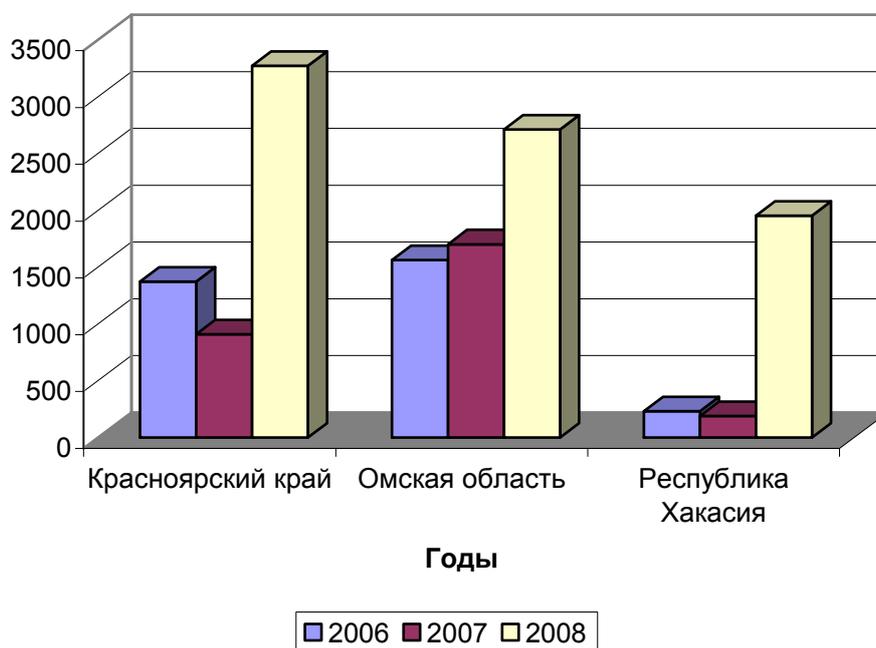


Рис. 5. Динамика объемов фондов софинансирования по субъектам Сибирского федерального округа (руб./чел.)

Необходимость такого варианта обусловлена следующими основными причинами. Во-первых, формирование фондов софинансирования не имеет менее строгой законодательной регламентации, как по определению объема, так и по составу финансируемых расходов. Эти показатели, как правило, устанавливаются непосредственно в законе о бюджете на очередной финансовый год. Во-вторых, возможность ежегодных корректировок. До утверждения региональных бюджетов муниципалитеты не располагают точными данными, например, каков будет объем в 2009 г. финансовой помощи на ремонт муниципальных дорог из регионального бюджета? И какую часть работ по данному виду можно выполнить за счет средств регионального бюджета, а какую – за счет доходов местных бюджетов?

Такое положение дел не позволяет муниципалитетам планировать те или иные расходы, а также осуществлять обоснованное среднесрочное планирование развития муниципального образования. Особенно с учетом наличия в Бюджетном послании Президента Российской Федерации задачи о разработке бюджетной стратегии на период до 2023 г.

Отдельную проблему для муниципалитетов составляет изыскание средств для софинансирования, поскольку условием получения средств из регионального фонда софинансирования является выделение средств на данные расходы из местных бюджетов. Хорошо, если условия софинансирования в законодательстве предполагают участие в объеме 10–15% от выделяемых средств, тогда вероятность получения средств реальна. Если же софинансирование предполагает паритетную схему, то откуда у высокодотационного муниципалитета возьмутся дополнительные средства на софинансирование, если ему на основные расходы добавляют средства в виде дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности?

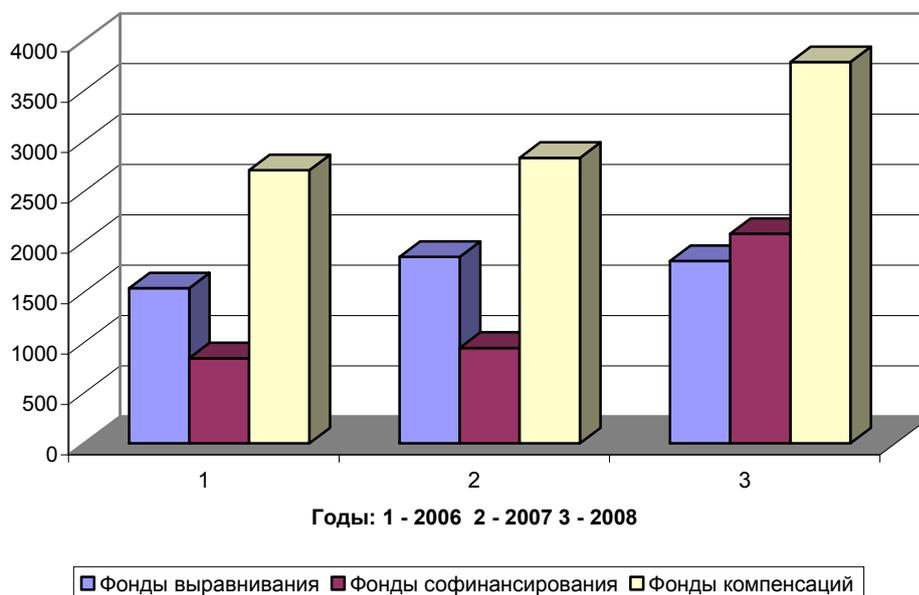


Рис. 6. Динамика объемов безвозмездных перечислений муниципалитетам из региональных бюджетов на душу населения (руб./чел.)

Следует также отметить, что переход на «трехлетние» бюджеты в исследуемых субъектах РФ осуществляется медленно. Только 23% регионов из исследуемой группы приняли законы о бюджетах на 2008 г. и плановый период на 2009–2010 гг. Остальные ограничились бюджетами на 2008 г. В результате такого подхода у муниципалитетов нет законодательно оформленных данных о планируемых объемах финансовой помощи на два года вперед, что налагает существенные ограничения на возможности среднесрочного планирования развития муниципальных образований.

Завершая рассмотрение динамики безвозмездных перечислений из региональных бюджетов в местные бюджеты, кратко остановимся на показателях фондов компенсаций, которые характеризуют финансирование переданных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления.

В 2007 г. по сравнению с 2006 г. реального увеличения финансирования переданных полномочий по исследуемой группе не наблюдается, поскольку рост всего 4,5%, что заведомо ниже инфляции. Однако в 2008 г. политика, направленная на увеличение финансирования передаваемых полномочий, получает дальнейшее развитие – рост объемов фондов компенсаций по группе составляет 27,7%, с 62,4 до 83,2 млрд. руб. (рис. 1). Применительно к «подушевому» распределению (рис. б) финансирование переданных государственных полномочий в 2008 г. по сравнению с 2007 г. увеличивается с 2833 до 3784 руб./чел. Если учесть, что в 2007 г. не происходило существенных перераспределений расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, то уместно предполагать, что возможности государственного уровня существенно опережают уровень инфляции и наблюдается реальное увеличение финансирования социальных расходов, связанных с решением вопросов в районах и городах. Не подвергаем сомнению, безусловно, положительный аспект роста данного финансирования, отметим только в качестве пожелания необходимость, чтобы принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, установленный ст. 31.1 Бюджетного кодекса, получил дальнейшее развитие в законодательстве.

Приведенные данные свидетельствуют, что существующие правовые механизмы финансового обеспечения местного самоуправления требуют дальнейшего совершенствования в плане формирования экономических стимулов в наращивании собственной доходной базы через гарантированное закрепление на среднесрочной основе не только налоговых доходов, но и объемов финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В целях развития финансовой самостоятельности муниципалитетов необходимо в межбюджетных отношениях выстраивать политику, направленную на сокращение концентрации и перераспределения доходов. Нормы законодательства о бюджетной обеспеченности муниципалитетов необходимо в ближайшей перспективе соотносить с объемом возложенных функций.

Реализация предлагаемых мер будет существенным образом способствовать ликвидации того положения, при котором местное самоуправление, по образному выражению [6], «к самостоятельности склонно, но средств для этого не имеет».

Список литературы

1. Интернет-ресурс: [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru): Стенографический отчет об Общероссийском собрании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведение в соответствие с бюджетным законодательством отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 91.
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Интернет-ресурс: <http://www.kremlin.ru>, 23.08.2008.
4. Дюбин В. В. Организация межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов. Петрозаводск, 2007. С. 90–99.
5. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций из федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ».
6. Грызлов Б. Развитие местного самоуправления исключительно важно для будущего России // Российская Федерация сегодня. 2008. № 5. С. 34–35.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Д. Ю. Завьялов

*Заместитель председателя, начальник управления межбюджетных отношений Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области
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 результативность и эффективность их предоставления, как правило, остаются без внимания.

Однако до настоящего времени нет единого представления 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.

Все виды межбюджетных трансфертов могут быть измерены на предмет их социальной эффективности, т. е. как изменился уровень удовлетворенности населением 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 макрореличинах, 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.

В экономическом плане предоставление межбюджетных трансфертов не является расходом в традиционном понимании, т. е. не является конечной тратой денежных средств. Предоставление межбюджетного трансферта из федерального бюджета бюджету субъекта РФ (далее – по нисходящей) не приводит к уменьшению объема централизованных финансов, что происходит в результате финансирования по иным формам расходования бюджетных средств (при расчетах с поставщиками товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд или предоставления социальных выплат отдельным категориям граждан).

В правовом плане особенность межбюджетных трансфертов проявляется в способе их регулирования. Так, предоставление межбюджетных трансфертов регулируется публично-правовыми нормами, в то время как осуществление иных форм расходов бюджета – нормами гражданского законодательства.

Особенности межбюджетных трансфертов настолько существенны, что это приводит к использованию специальных методик их планирования, финансирования, оценки эффективности.

Оценке эффективности предоставления межбюджетных трансфертов незаслуженно уделяется мало внимания. Если результативность становится предметом внимания достаточно часто, о чем свидетельствуют выступления первых лиц страны, требования, предъявляемые Федерацией к программам реформирования региональных и муниципальных финансов, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий бюджетам публично-правовых образований, то эффективность межбюджетных трансфертов не рассматривается или эффективность бюджетных расходов отождествляется с результатив-

ностью их предоставления. Отчасти такому отождествлению способствует непосредственно Бюджетный кодекс РФ, что, на наш взгляд, не оправдано.

Так, в соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 г. № 64-ФЗ) под результативностью и эффективностью использования бюджетных средств понимается расходование бюджетных средств, соответствующее одному из следующих условий: достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Из этого следует, что понятия «результативность» и «эффективность» Бюджетным кодексом РФ не различаются. С одной стороны, это оправдано, например, «социальный эффект» и «социальный результат» понятия практически идентичные. В то же время эффективность в отличие от результативности предполагает учет затрат, производимых на достижение результата.

В Бюджетном кодексе РФ для межбюджетных трансфертов все же описаны некие результаты, на достижение которых должно быть ориентировано предоставление той или иной формы межбюджетного трансферта. Предоставление в соответствии со ст. 131, 137, 138 и 142.1 БК РФ дотаций из фондов финансовой поддержки предполагает достижение такого результата, как финансовое обеспечение собственных расходных полномочий бюджетов публично-правовых образований получателей дотации. Название дотации «на выравнивание бюджетной обеспеченности» или «на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности» характеризует больше способ расчета дотации, нежели социальный или экономический результат. При этом, к сожалению, федеральный законодатель предоставляет возможность вольно трактовать, что есть выравнивание бюджетной обеспеченности или уровня бюджетной обеспеченности. Отметим, что в рамках Федерального закона № 131-ФЗ (в прежней редакции) под выравниванием уровня бюджетной обеспеченности понималось выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. После внесения очередных поправок указанное положение из текста закона было исключено. Исходя из определений уровня бюджетной обеспеченности (бюджетной обеспеченности), приведенных в ст. 131, 138 и 142.1 БК РФ, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности есть выравнивание подушевых доходов с учетом

объективных факторов, обуславливающих различия в стоимости бюджетных услуг, но это является описанием технологии расчета дотации, нежели социально-экономического эффекта (результата).

Аналогичная ситуация возникает и в отношении иных дотаций, например, дотаций на обеспечение сбалансированности бюджета. Если обеспечение сбалансированности бюджета (опять-таки что следует понимать под достижением сбалансированности – достижение баланса доходов и расходных обязательств?) есть социально-экономический эффект (результат) предоставления данной дотации, то означает ли это, что дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности не ориентирована на достижение баланса бюджета публично-правового образования.

Социальный эффект (результат) предоставления дотации как бы предполагается, но все же подменяется описанием процедур (методики) расчета дотаций.

Другая форма межбюджетных трансфертов – субсидия, предусмотренная ст. 132, 139, 142.2, 142.3 БК РФ, направлена на финансирование собственных расходных обязательств публично-правовых образований – получателей субсидий, а также выравнивание обеспеченности публично-правовых образований в целях реализации ими их собственных расходных обязательств. В первом случае обозначена техническая цель – соучастие публично-правового образования в финансировании расходов публично-правового образования иного уровня. Во втором случае цель субсидии подобна цели дотаций. Описание социального эффекта (результата) отсутствует в обоих случаях.

Субвенции – форма межбюджетных трансфертов, предусмотренная статьями 133 и 140 БК РФ, предоставляемая для финансового обеспечения переданных публично-правовому образованию расходных обязательств, но и в данном случае цель их предоставления сведена к технической составляющей, социальный и экономический результат не определен.

Бюджетным кодексом РФ (ст. 132.1, 139.1 и 142.4) предусмотрена возможность предоставления «иных» межбюджетных трансфертов, социально-экономический эффект (результат) от предоставления которых не определен вовсе. Также к межбюджетным трансфертам можно отнести и предоставление бюджетных кредитов бюджетам публично-правовых образований, цель предоставления которых должна быть определена работодателем самостоятельно, что также не позволяет сфор-

мулировать исходя из норм Бюджетного кодекса РФ социально-экономический эффект предоставления данной формы межбюджетного трансферта.

Таким образом, имеющихся норм действующего бюджетного законодательства недостаточно для определения экономического и (или) социального эффекта (результата) расчета и предоставления межбюджетных трансфертов.

На наш взгляд, следует различать предоставление межбюджетного трансферта и расходование средств, полученных в форме межбюджетных трансфертов. Если расходование средств, полученных бюджетом публично-правового образования нижестоящего уровня от бюджета вышестоящего уровня, увязано с предоставлением конечной государственной или муниципальной услуги, то предоставление межбюджетного трансферта само по себе предоставлением бюджетной услуги или социальной выплатой не является. Предоставление бюджетного трансферта нельзя рассматривать как предоставление конечной бюджетной услуги, в связи с чем и результат, на достижение которого направлено предоставление межбюджетного трансферта, сложно сформулировать.

Складывается парадоксальная ситуация – до трети расходов государственных бюджетов (сколько составляют межбюджетные трансферты в федеральном и в среднем в региональных бюджетах) не имеют четко сформулированного результата (эффекта), на достижение которого должны быть ориентированы. При этом целевое назначение межбюджетного трансферта есть указание по его дальнейшему использованию бюджетом-получателем и не может рассматриваться как социально-экономический результат или эффект.

Однако несмотря на то, что предоставление межбюджетного трансферта не является предоставлением конечной бюджетной услуги, оценка его результативности (эффективности) все же возможна. Причем способы оценки эффективности межбюджетного трансферта в зависимости от формы его предоставления должны различаться.

Проведем систематизацию существующих форм межбюджетных трансфертов, исходя из их квалифицирующих признаков.

Межбюджетные трансферты можно подразделить на две группы: первая – безвозмездные и безвозвратные (дотации, субвенции и субсидии), вторая – предоставляемые на условиях возвратности и платности (бюджетные кредиты бюджетам публично-правовых образований).

Квалифицирующие признаки дотации состоят в следующем:

- предоставляются из вышестоящего уровня нижестоящему уровню бюджета;
- не имеют целевого назначения использования;
- используются получателем на исполнение его собственных расходных полномочий.

Антиподом дотаций являются субвенции, квалифицирующие признаки которых можно сформулировать следующим образом:

- предоставляются как из вышестоящего уровня бюджета нижестоящему бюджету, так и наоборот;
- имеют целевое назначение для дальнейшего использования;
- используются получателем на исполнение делегированных ему полномочий.

В настоящее время Бюджетным кодексом РФ не предусмотрена возможность предоставления субвенций из бюджета муниципального района бюджету поселения, и наоборот. Однако существование субвенций непосредственно предусмотрено в Федеральном законе 131-ФЗ, что является способом финансового обеспечения передаваемых полномочий по решению вопросов местного значения. В соответствии со ст. 142 БК РФ финансовое обеспечение передаваемых полномочий по решению вопросов местного значения обеспечивается через такую форму, как «иные межбюджетные трансферты», которая по своей экономической и правовой природе соответствует субвенции.

Субсидия как форма межбюджетного трансферта сочетает в себе признаки как дотаций, так и субвенций:

- предоставляются как из вышестоящего уровня бюджета нижестоящему бюджету, так и наоборот;
- имеют целевое назначение использования;
- используются получателем на исполнение его собственных расходных полномочий.

В качестве одного из признаков субсидий можно выделить такое их свойство, как «софинансирование» расходов бюджета получателя иным уровнем бюджетной системы. Однако, на наш взгляд, данный признак является факультативным. Так, предоставление далеко не всех субсидий связано с выделением из бюджета получателя субсидий средств на аналогичные расходы. Например, перечисление «отрицательного трансферта» – субсидии из бюджета муниципального образования бюджету субъекта РФ предусматривает последующее распре-

деление «отрицательного трансферта» через соответствующий региональный фонд финансовой поддержки субъекта или фонд компенсации. При этом формирование фонда финансовой поддержки за счет собственных средств региона вовсе не является обязательным. Предоставление дотаций бюджету также может рассматриваться как «софинансирование» вышестоящим уровнем бюджетной системы собственных расходных обязательств бюджета-получателя, но без указания конкретного расходного обязательства. Перечисленные обстоятельства позволяют нам сделать вывод о факультативности признака «софинансирование».

«Иные» формы межбюджетных трансфертов в зависимости от состава участников и условий их расчета и предоставления могут по своей экономической сути быть отнесены к дотациям, субвенциям или субсидиям. «Иные межбюджетные трансферты» следует рассматривать не как форму, а как способ отражения в отчете межбюджетного трансферта.

Возмездные и возвратные межбюджетные трансферты – бюджетные кредиты, обладают следующими признаками:

- предоставляются из вышестоящего уровня нижестоящему уровню бюджета;
- могут иметь целевое назначение использования или не иметь такового назначения;
- используются получателем на исполнение его собственных расходных полномочий.

Из всех форм безвозмездных и безвозвратных перечислений бюджетам публично-правовых образований бюджетные кредиты имеют больше общего с дотациями.

Исходя из анализа перечисленных квалификационных признаков, для каждой формы межбюджетного трансферта можно сформулировать перечень социально-экономических эффектов (результатов), на достижение которых направлено предоставление межбюджетного трансферта.

Социально-экономические эффекты (результаты), в свою очередь, могут быть проанализированы как на результативность – достигнуто желаемое или нет, так и на эффективность – оправданы ли затраты на достижение желаемого. Межбюджетные трансферты – одна из форм бюджетных расходов, и если эффективность, т. е. соотношение результата к затратам, низка, то, возможно, по приоритетности предоставле-

ние данного межбюджетного трансферта будет уступать другой форме межбюджетных трансфертов или иной форме бюджетных расходов публично-правового образования, предоставляющего межбюджетный трансферт.

Для дотаций, на наш взгляд, социально-экономическим эффектом (результатом) является наступление следующих последствий:

- предоставление органам государственной власти (органам местного самоуправления) возможности предоставлять жителям дополнительные бюджетные услуги или бюджетные услуги более высокого качества, приоритетность которых в соответствующем публично-правовом образовании наиболее высока;

- стимулирование органов государственной власти и органов местного самоуправления к принятию решений, направленных на мобилизацию собственного доходного потенциала территории, повышение эффективности использования средств бюджета.

Результативными расчет и предоставление дотаций будут лишь в том случае, если в результате повышается уровень удовлетворенности потребителем в целом от комплекса предоставляемых ему бюджетных услуг. При этом не существенно, достигнуто это благодаря предоставлению дотаций или действиям органов государственной власти и местного самоуправления по мобилизации дополнительных собственных доходов, изысканию дополнительных средств за счет оптимизации собственных расходов.

Эффективным следует признать расчет и предоставление дотации, когда повышение удовлетворенности потребителем совокупностью бюджетных услуг выше, чем растут затраты бюджета вышестоящего уровня на предоставление дотаций нижестоящему уровню бюджетной системы. Данное правило применимо для всех видов дотаций, вне зависимости от методик их распределения.

Социально-экономические эффекты, на достижение которых должно быть направлено предоставление субсидий, можно сформулировать следующим образом:

- предоставление органам государственной власти (органам местного самоуправления) возможности предоставлять жителям соответствующих публично-правовых образований наиболее востребованные жителями определенные дополнительные бюджетные услуги или повысить качество и объем наиболее востребованных бюджетных услуг;

- побудить органы государственной власти (органы местного самоуправления) предоставлять определенные бюджетные услуги.

В отличие от дотаций результативность субсидий может быть измерена по каждому или по всем трем показателям:

- увеличение расходов бюджета – получателя субсидий на предоставление субсидированных услуг, отнесенных к его собственным полномочиям;

- увеличение объема предоставляемых населению субсидированных бюджетных услуг;

- повышение уровня удовлетворенности получателей от потребления субсидированных бюджетных услуг.

Эффективность субсидии, как и дотации, может быть определена соотношением изменения результатов к изменению расходов на предоставление субсидии. Таким образом, измерение эффективности межбюджетных трансфертов можно осуществлять через такой показатель, как эластичность межбюджетного трансферта.

Дотации и субсидии имеют общий квалификационный признак – предоставление средств бюджету-получателю на исполнение собственных расходных полномочий, соответственно и социально-экономический эффект для дотаций и субсидий должен быть однородным. Но поскольку по целевой составляющей дотации и субсидии различаются, следовательно, возникает различие и в социально-экономических эффектах. Обратим внимание, что вектор движения межбюджетного трансферта (от вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету, или наоборот) не оказывает влияния на характеристики социально-экономических эффектов.

Предоставление субвенций в отличие от дотаций и субсидий ориентировано на достижение одного единственного социально-экономического эффекта – побудить органы государственной власти и местного самоуправления публично-правового образования – получателя субвенции обеспечить наиболее экономное предоставление бюджетных услуг или даже сокращение социальных выплат, если переданное полномочие состоит в предоставлении мер социальной поддержки. Причем экономное предоставление бюджетных услуг может достигаться как за счет снижения себестоимости бюджетных услуг (вследствие оптимизации управления и сокращения излишних расходов), так и снижения качества предоставления бюджетных услуг до приемлемого уровня. Например, приоритетность одной и той же бюд-

жетной услуги в публично-правовых образованиях вполне может быть неодинаковой. В связи с этим в регионах или муниципальных образованиях, где бюджетная услуга, предоставляемая в рамках передаваемого полномочия, является менее приоритетной, то и расходы на ее оказание при прочих равных условиях будут меньше. Что касается предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, то делегирование данного полномочия на нижестоящий уровень обосновано, если в результате делегирования количество выплат сокращается, или, по крайней мере, сдерживается рост их количества.

Результативным следует признать такой расчет и предоставление субвенции, в результате чего субъект, которому делегировано полномочие, в состоянии его исполнять. Эффективным предоставление субвенции будет в том случае, если в результате делегирования полномочия снижаются расходы бюджетной системы страны по его исполнению, но при этом снижение уровня удовлетворения потребителя бюджетных услуг не происходит, в противном случае можно говорить о неэффективности субвенции.

Бюджетные кредиты как форма межбюджетных трансфертов социально-экономических эффектов, отличных от вышеперечисленных эффектов, не порождают. Бюджетный кредит обладает признаками дотаций и субсидий, следовательно, и эффекты аналогичны.

Удовлетворенность потребителя может быть измерена как посредством проведения социологических опросов, исследований, так и анализом статистико-сетевых показателей, что в последнее время нашло отражение в указах Президента РФ, нормативных правовых актах регионов об оценке эффективности работы органов управления нижестоящего уровня бюджетной системы.

Одним из дискуссионных вопросов является выбор наиболее оптимального (или эффективного) межбюджетного трансферта, побуждающего территории повысить эффективность собственных бюджетных расходов. В качестве альтернативных рассматриваются дотации и субсидии, причем последней форме склонны отдавать предпочтение, поскольку именно субсидии позволяют обеспечить целевое использование бюджетных средств, внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результат.

Признавая обоснованность данной позиции, нам бы хотелось обратить внимание на ряд факторов, которые заставляют сдержанно относиться к сложившейся тенденции наращивания субсидиарного фи-

нансирования и перспективам увеличения доли субсидий, в том числе и за счет сокращения дотаций.

Во-первых, предоставление субсидий на финансирование целевых расходов может привести к сокращению собственных расходов получателя субсидий на финансирование субсидированных расходов (эффект замещения расходов).

Во-вторых, стремление региона (муниципалитета) привлечь дополнительные средства в форме субсидий на условиях софинансирования требует мобилизации дополнительных ресурсов как за счет увеличения собственных доходов, так и посредством оптимизации собственных расходов, однако мобилизация средств для софинансирования может быть обеспечена и за счет неисполнения или ненадлежащего исполнения собственных расходных полномочий – в этом случае позитивный социально-экономический эффект будет сведен к нулю.

В третьих, если увеличение доли субсидий обеспечивается за счет снижения доли дотаций, то данный процесс можно охарактеризовать как скрытое сметное финансирование, и, как следствие, – снижение самостоятельности публично-правовых образований, что, в свою очередь, снижает потенциальный эффект предоставления любых межбюджетных трансфертов.

В целом же, на наш взгляд, следует полагать, что эластичность субсидии при прочих равных условиях стремится к нулю быстрее, чем эластичность дотации.

Данная гипотеза основана, прежде всего, на проявлении эффекта замещения в результате предоставления субсидии, чего при предоставлении дотаций быть не может. Также необходимо принимать во внимание, что субсидии обладают значительно меньшей мобильностью, нежели дотации. Поясним, априорно полагается, что субъект РФ и (или) муниципальное образование участвует в получении субсидии на условиях софинансирования в том случае, если субсидирование направлено на финансирование приоритетных расходов, для обеспечения которых собственных средств не достаточно, но может сложиться и иная ситуация. Например, после получения нескольких траншей субсидий достигается определенный уровень удовлетворенности потребителем субсидированных бюджетных услуг, и больший приоритет приобретают иные расходы, однако перенаправить остаток субсидий на иные расходы невозможно.

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 насколько возможно оценить прирост налоговой базы или поступлений только от применения замены дотаций нормативами?

Игнорировать перечисленные выше обстоятельства нельзя, в связи с чем повышение роли субсидиарного финансирования оправдано при условии роли дотационного финансирования. В противном случае эффективность предоставления субсидий весьма ограничена.

Несмотря на различия в квалификационных признаках и социально-экономических эффектах, для всех форм межбюджетных трансфертов можно выявить общую характеристику – это способ управления публичными финансами как инструмент государственного управления. Для всех форм межбюджетных трансфертов характерно побуждение органов государственной власти (местного самоуправления) к принятию решений по изменению сложившейся практики управления собственными бюджетами. Поэтому и критерием истинности расчета и распределения межбюджетных трансфертов, на наш взгляд, является не удовлетворение некоего уровня потребности территорий в средствах, а обеспечение управления территориями. Результативность – изменение бюджетной политики на местах, эффективность – степень достижения изменения бюджетной политики нижестоящего уровня бюджетной системы, исходя из выделенных объемов межбюджетных трансфертов.

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 ре-

зультата, а не сам результат. Социальный результат может быть измерен в статических и динамических показателях: статические, т. е. насколько лучше или хуже данный показатель в данном публично-правовом образовании в сравнении с другими публично-правовыми образованиями, динамические – 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 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 регулирования 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, то целесообразно сделать акцент на динамические показатели.

Оценка эффективности межбюджетных трансфертов открывает новые возможности для повышения эффективности управления общественными финансами, в связи с чем разработка как методологиче-

ских, так и методических основ их планирования и оценки результативности и эффективности представляется весьма актуальной задачей.

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

Л. В. Ивановский, В. И. Кошечкин

ООО «БАЛТ-АУДИТ-ЭКСПЕРТ»

lvi@bae.ru, ceu@bae.ru

Несмотря на то, что официальным началом перехода на метод бюджетирования, ориентированного 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 в практику 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 гг.

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:

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

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 предоставление 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).

Изображенный на рис. 1 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.

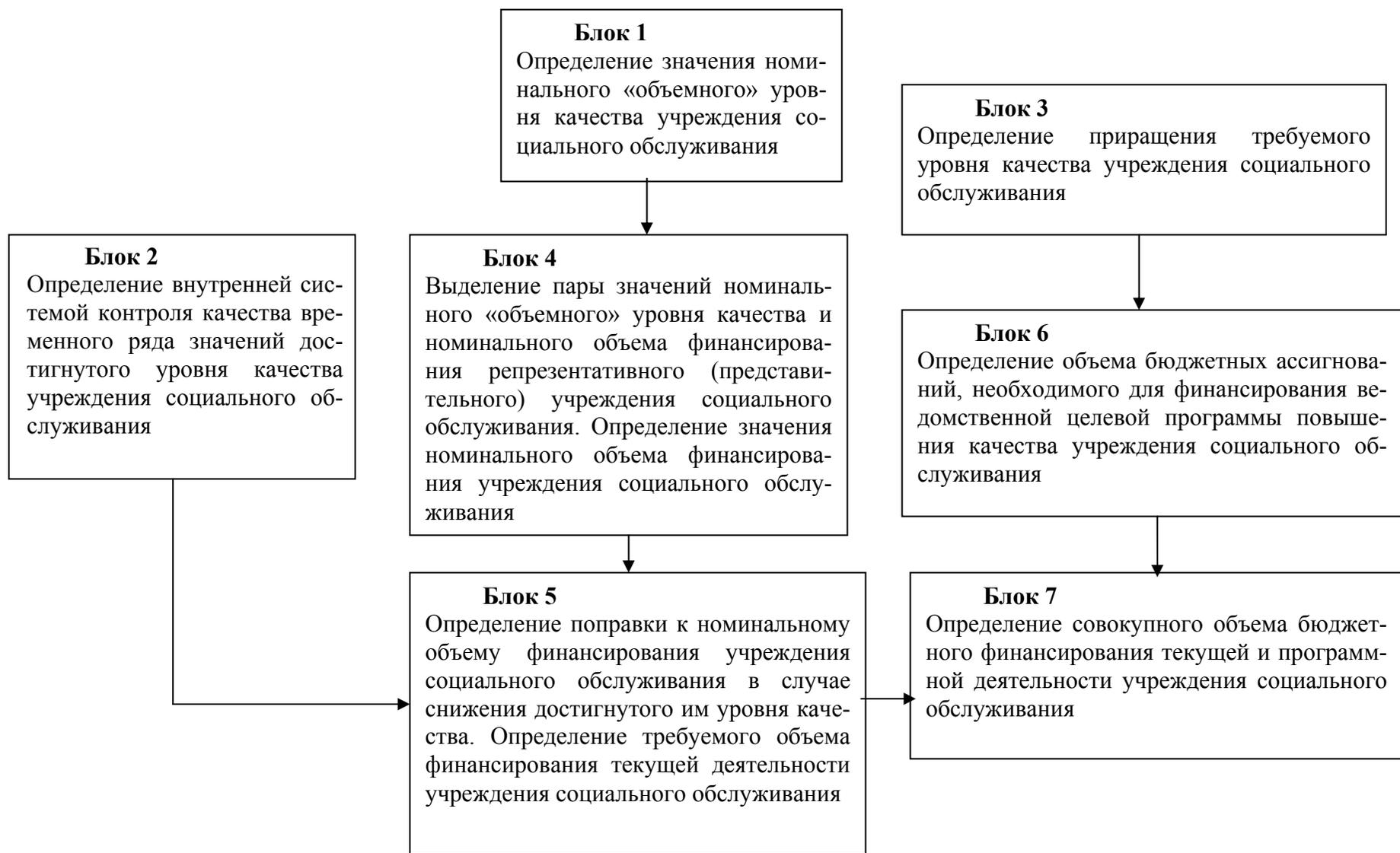


Рис. 1. Модельный алгоритм оценки и учета качества социального обслуживания при нормативно-целевом планировании бюджетных расходов на социальную защиту

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 обслуживания до заданного (стандартного или образцового) значения, определяется требуемый объем 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 понимали, 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.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е. А. Качанова

*Доцент кафедры экономики и управления
Уральской Академии государственной службы, г. Екатеринбург
elena.kachanova@uara.ru*

Город Екатеринбург является крупнейшим центром РФ на стыке Европы и Азии, 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. Современная структура муниципальных финансов и организация процессов бюджетирования сложились в Екатеринбурге с 1.01.2006 г., с момента введения на территории Свердловской области ФЗ № 131. Согласно ст. 36 Устава г. Екатеринбурга, его финансовые ресурсы составляют средства бюджета города (сейчас в статусе бюджета городского округа), средства муниципального целевого бюджетного фонда, ассигнования из бюджетов РФ и Свердловской области, заемные средства, а также иные финансовые активы, которыми город располагает в соответствии с законодательством.

Анализ структуры городского бюджета будет проведен в динамике за 4 последних года – 2005–2008 гг. (дореформенный и реформенный периоды).

Доходы городского бюджета будут разделены по источникам. В современных условиях бюджет города формируется за счет следующих поступлений:

- 1) налоговых доходов: местных налогов: земельного налога и налога на имущество физических лиц, взимаемого на территории муниципального образования «Город Екатеринбург», – по нормативу 100%; доходов от федеральных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами: НДФЛ – 30%; ЕНВД для отдельных видов деятельности – 90%; единого сельскохозяйственного налога – 60%; государственной пошлины – 100 %; отмененных налогов и сборов, сумм погашения налоговой задолженности прошлых лет;
- 2) неналоговых доходов: арендной платы и поступлений от про-

даже права на заключение договоров аренды земельных участков, расположенных в границах городских округов (за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства) – 50%; арендной платы за земельные участки, предназначенные для целей жилищного строительства, – 100%; поступлений от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков для целей жилищного строительства – 100%; платы за негативное воздействие на окружающую среду – 40%; дивидендов по акциям, находящимся в муниципальной собственности; доходов от сдачи в аренду имущества; части прибыли МУПов, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; поступлений от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности; прочих неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджет города;

3) безвозмездных поступлений: субсидий из областного бюджета на условиях софинансирования социальных расходов: на укрепление МТБ лечебно-профилактических учреждений, оздоровление детей и подростков, другое; субвенций из областного бюджета на компенсацию ряда полномочий: обеспечение дошкольного и школьного образования, оплату труда учителей, субсидий по ЖКУ, другие цели; субсидий на цели муниципального развития; прочих безвозмездных поступлений.

Данные табл. 1 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 (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 возрастала с 15,3 до 23,2% за счет доходов от использования имущества и продажи активов.

Таблица 1

Доходы бюджета г. Екатеринбурга в 2005–2008 гг. (проекты, млн. руб.)

Статья доходов	2005 г., сумма	% от совок.	2006 г., сумма	% от совок.	2007 г., сумма	% от совок.	2008 г., сумма	% от совок.
1. Налоговые доходы:	5216,8	50,7	6278,2	45,5	8597,1	49,6	11123	56,9
- налог на приб. орган.	110,7	1	-	-	-	-	-	-
- НДФЛ	2958,8	28,8	4087,3	29,6	5728,3	33,1	7432	38
- акцизы	116,3	1,1	-	-	-	-	-	-
- ЕНВД	626	6	894,4	6,5	1075,6	6,2	1381,1	7
- единый с/х налог	11,1	0,1	5,09	0,04	5,5	0,03	6,2	0,03
- налог на им. физ. лиц	40,9	0,4	76,99	0,6	92,4	0,5	126,97	0,6
- налог на им. организ.	195,6	1,9	-	-	-	-	-	-
- налог на игор. бизнес	178,1	1,7	-	-	-	-	-	-
- налог на нас. или дар.	14,4	0,1	-	-	-	-	-	-
- земельный налог	685,8	6,7	988,5	7,2	1528,2	8,8	1983,3	10
- НДСПИ	5,4	0,05	-	-	-	-	-	-
- государств. пошлина	108,2	1	141,6	1	151,55	0,9	185,5	0,9
- задолженность по отмен. налогам, сборам	165,5	1,7	84,3	0,6	15,6	0,09	7,6	0,04

Продолжение табл. 1

2. Неналоговые доходы:	1577,5	15,3	2223,7	16,1	3102,4	17,9	4535,3	23,2
- доходы от испол. имущ.	1151,1	11,2	1577,9	11,4	2336,6	13,5	3490,2	17,8
- платежи при пользов. природными ресурсами	30,1	0,3	30,09	0,2	29,96	0,2	39,5	0,2
- доходы от продажи матер. и немат. активов	16,7	0,2	107,9	0,8	213	1,2	447	2,3
дох. от оказания услуг, компенсации затрат	300,3	2,9	354,5	2,6	358	2	230,5	1,2
- адм. платежи и сборы	2	0,02	-	-	-	-	-	-
- штрафы, санкции	75,3	0,7	153,3	1,1	164,8	0,95	328,1	1,7
- прочие неналоговые	2	0,02	0,003	0,00002	0,003	0,0002	-	-
3. Безвозмездные поступления:	3492,7	34	5286,7	38,3	5603,6	32,4	3886,3	19,9
- дотация	224,8	2,2	-	-	-	-	-	-
- субвенция	2382,8	23,3	2394,4	17,4	2945,4	17	2955,2	15
- субсидии	25,8	0,25	585,5	4,2	431	2,5	731,4	3,7
- ср-ва ф.б. на ФАИП	150	1,5	107,1	0,8	-	-	-	-
- иные межб. трансферты	103,3	1	1304,8	9,5	1563,2	9,1	29,7	0,3
- прочие безвозмезд. пост.	606,1	5,9	894,9	6,4	663,9	3,8	170	0,9
ИТОГО	10288,1	100	13788,7	100	17303,1	100	19544,3	100

*Отметим, что для анализа использовались уточненные проекты бюджетов, принятые ЕГД: на 2005 г. от 25.01.2005 г. № 69-1; на 2006 г. от 24.10.2006 г.; на 2007 г. от 22.05.2007 г. № 31–42; на 2008 г. от 11.12.2007 г.

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%.

Структура расходов городского бюджета соответствует основным полномочиям органов местного самоуправления по содержанию и развитию местной инфраструктуры и будет проанализирована по разным видам бюджетной классификации.

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. На 2007 г. в качестве приоритетов этой статьи запланированы доплаты к пенсиям муниципальных служащих, субсидии отдельным категориям граждан на оплату ЖКУ.

Бюджет Екатеринбурга имеет **высокую долю инвестиционных расходов – до 30%**. Так, в составе расходов бюджета 2005 г. текущие расходы планировались на сумму 7860 млн. руб. (74,1% от совокупных расходов), капитальные – 2745,9 (25,9%). В 2006 г. текущие расходы планировались в размере 10565,9 млн. руб. (77,8%), капитальные расходы на сумму 3014,9 млн. руб. (22,2%). На 2007 г. текущие расходы – 13396 млн. руб. (70,6%), капитальные – 5583 (29,4%) млн. руб., расходы за счет субвенций – 2945,4 млн. руб., или 15,5% от совокупных. На 2008 г. бюджетные инвестиции составили 6092,89 млн. руб., или 28% от совокупных расходов.

Экономическая классификация расходов городского бюджета позволяет выявить приоритеты экономических операций расходования средств.

Таблица 2

Структура расходов бюджета г. Екатеринбурга в 2005–2008 гг. (проекты, млн. руб.)

Статья расходов	2005 г., сумма	% от совок.	2006 г., сумма	% от совок.	2007 г., сумма	% от совок.	2008 г., сумма	% от совок.
1. Общегосударственные расходы	611,96	5,8	1034,8	7,6	1943,9	10,2	1323,2	6,1
2. Национ. безопасность и правоохранит. деятельность	102,2	0,96	152,9	1,1	196,9	1,2	176,7	0,8
3. Национальная экономика	1002,2	9,4	1205,9	8,9	1868,8	9,8	3926,8	18,1
4. ЖКХ	2732,2	25,7	3985,5	29,3	4950,76	26	4052,98	18,7
5. Охрана окруж. среды	30	0,3	36,9	0,3	68	0,4	97,6	0,5
6. Образование	3714,7	35,3	4654,4	34,3	6459,5	34	7859	36,3
7. Культура, кинематография, СМИ	305,8	2,8	364,8	2,7	694,6	3,7	731,5	3,4
8. Здравоохранение и спорт	1702,9	16	2005,3	14,8	2548,9	13,4	3171	14,6
9. Социальная политика	404	3,8	140,25	1	247,7	1,3	314,97	1,5
ИТОГО	10605,96	100	13580,8	100	18979	100	21653,9	100
Дефицит (профицит) бюджета	317,9 3,1%		Профицит 207,87		1676 9,9%		2109,6 13,3%	

*По проекту на 2006 г. на 11.12.2005 г. утвержден дефицит 817,7 млн. руб., или 8,2% от доходов, затем в ходе исполнения уточнен профицит.

Таблица 3

Экономическая классификация расходов бюджета
г. Екатеринбурга (2007 г., проект, млн. руб.)

Статья расходов	Сумма	% от совок.
1. Оплата труда	5684,6	30
2. Приобретение услуг	3958,1	21
3. Обслуживание долговых обязательств	25,2	0,1
4. Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям	2251,1	12
5. Социальное обеспечение	266,7	1,4
6. Прочие расходы	762,6	4
7. Поступление нефинансовых активов	3996,5	21,1
8. Поступление финансовых активов	2034,4	10,6
ИТОГО	18979,27	100

Как видим, большая доля расходов идет на обеспечение текущей деятельности в муниципальной бюджетной сфере: 30% – оплата труда; 21,1% – расходы на МТБ бюджетного сектора; 21% – оплата важнейших услуг (ЖКУ, связи, транспорта и др.); 12% – покрытие убытков социальных предприятий.

Ведомственная классификация расходов бюджета на базе данных 2007 г. (проект) позволяет выделить более 40 главных распорядителей и получателей средств городского бюджета, как структуры администрации (управления, комитеты, администрации районов), так и МУПы, муниципальные учреждения, другие уполномоченные органы, в том числе федеральные и региональные структуры. В качестве приоритетов здесь выделяются следующие ведомства: Управление образования – **3427,2** млн. руб., или 18% от совокупных расходов; Управление здравоохранения – **2105,55** млн. руб., или 11,4% от совокупных расходов; Муниципальное учреждение «Благоустройство» – **2094** млн. руб., или 11% от совокупных расходов; МУП «УКС» – **1542,8** млн. руб., или 8% от совокупных расходов; ЕМУП «Управление заказчика по строительству метрополитена и подземных сооружений» – **1377,3** млн. руб., или 7,3 % от совокупных расходов.

Исполнение бюджета г. Екатеринбурга по доходной части превышает плановые показатели. Так, фактическое исполнение за

2005–2006 гг. составило 102 и 108% соответственно. Исполнение городского бюджета по расходам за исследуемый период, наоборот, было ниже 100%: 96,9 и 98,6% соответственно.

Баланс бюджета может быть оценен следующим образом. Бюджет г. Екатеринбурга по утвержденным проектам имеет дефицит: в 2005 г. – 317,9 млн. руб., или 3,1% от объема доходов бюджета без финансовой помощи; в 2006 г. – 817,7 млн. руб., или 8,2% от доходов; в 2007 г. – 1676 млн. руб., или 9,9% от доходов; в 2008 г. – 2109,6 млн. руб., или 13,3% от объема доходов (лимит дефицита превышен с учетом бюджетного остатка на конец года – 720 млн. руб.). Но по отчетам об исполнении за 2005–2006 гг. в городской казне был получен профицит: за 2005 г. в размере 254,05 млн. руб.; за 2006 г. в размере 161,36 млн. руб.

Муниципальное образование активно использует муниципальные займы и муниципальные гарантии при проведении своей финансовой политики, привлекает средства для финансирования дефицита и, соответственно, имеет **муниципальный долг**. Его динамика за анализируемый период показывает рост и выглядит следующим образом: по состоянию на 01.01.2006 г. – 1185,6 млн. руб.; на 01.01.2007 г. – 1927,69 млн. руб.; на 01.01.2008 г. – 2475,8 млн. руб.

В соответствии с решением думы в составе бюджета города до 1.01.2008 г. формировался **целевой Муниципальный фонд (ЦМФ)** за счет доходов целевого назначения на реализацию муниципальных целевых программ по направлениям жилищного строительства, развития инженерной и социальной инфраструктуры города. Статистика объемов средств ЦМФ в динамике по проектам бюджетов следующая (доходы к расходам, млн. руб.): 2005 г. – 606 к 871,8; 2006 г. – 671,5 к 868,9.; 2007 г. – 1012,4 к 1223,6. Отчеты об исполнении показывают, что смета фонда была выполнена с превышением фактических показателей по доходам и уменьшением объемов расходов над плановыми (доходы к расходам, млн. руб.): 2005 г. – 624,6 к 801,7; 2006 г. – 1126,6 к 795,96.

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: 2005 г. – 13 программ на сумму 494,016 млн. руб.; 2006 г. – 11

программ на сумму 539,4 млн. руб.; 2007 г. – 12 программ на сумму 865,13 млн. руб.; 2008 г. – 14 программ на сумму 1941,5 млн. руб.

Безусловно, практика постановки локального бюджетирования в г. Екатеринбурге существенно отличается от того же самого в муниципальных образованиях иных статусов, так как это город-миллионник и столица субъекта РФ. В целом можно говорить о положительной практике реализации локального бюджетирования в городе в условиях реформы местного самоуправления.

Изначально город имеет благоприятное географическое расположение и благополучную структуру муниципальной экономики, она достаточно дифференцирована и слабо зависит от мировой сырьевой конъюнктуры. Екатеринбург характеризуется средним уровнем институционального риска и является общепризнанным лидером среди российских городов в области стратегического городского планирования. Таким образом, качество жизни населения высокое, инфраструктура развита в целом неплохо, инвестиционная политика города активная.

Однако при оценке локального бюджетирования можно отметить, что не все основные потребности и проблемы города учитываются в бюджетном плане и целевых муниципальных программах. Так, плохое содержание муниципальных дорог, их недостаточное количество (несоответствие возможностей дорожной сети потребностям возрастающего количества автомобилей), экологическая загрязненность территории, плохое транспортное обслуживание населения, неправильная застройка центральных районов города, сильная изношенность городских коммуникаций требуют больших и своевременных затрат из городского бюджета и иных источников.

Подводя итог проделанной работе, необходимо отметить, что будущее Екатеринбурга зависит от того, насколько адекватной реальной ситуации (выявленным позитивным и негативным тенденциям) будет политика муниципальной власти.

Итак, в качестве **особенностей локального бюджетирования** в муниципальном образовании «Город 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;

- органы местного самоуправления в процессе фактического исполнения бюджета крупного города вносят в проект (с дефицитом) многочисленные поправки, как правило, увеличивающие доходы бюджета, что позволяет иметь дополнительные финансовые резервы и фактический профицит исполнения, но не позволяет в большем объеме профинансировать дополнительные расходные обязательства социального характера. Также, исходя из того, что ОМС могут осуществлять детализацию объектов бюджетной классификации в части целевых статей и видов расходов, практика показывает, что в городском бюджете она производится, но не по всем пунктам, что не позволяет достичь полной прозрачности и конкретности бюджета;

- несмотря на то, что около 65% доходов областного бюджета формируется на территории г. Екатеринбурга, значительную часть его доходов составляют безвозмездные поступления, 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: развитие общественной инфраструктуры муниципалитета для реализации национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ, культуры, физической культуры и спорта, АПК, другое. В качестве критерия при этом оцениваются уровень расчетной бюджетной обеспеченности или среднедушевые доходы без субвенции на уровне не выше среднеобластного. Явно, что такой критерий не стимулирует муниципальное образо-

вание отражать все собственные доходы в решениях о местном бюджете.

Проведенный выше анализ, заключающийся в оценке процессов формирования и исполнения бюджета крупного города по авторской методике, позволяет выделить **некоторые приемы и правила наилучшей практики постановки локального бюджетирования**:

- в условиях реформы местный бюджет, несмотря на сокращение полномочий по использованию налоговой базы территории, должен увеличивать доходы из всех источников и, соответственно, затраты на содержание местной инфраструктуры («чистый бюджет» до 92,7%). При любом основном источнике доходов для местной казны (налоговые доходы или целевая финансовая помощь из областного бюджета) город должен сохранять не только социально-экономическую направленность затрат, но и объем капиталовложений (11–20% от всех расходов). Отдельным приложением к решению о бюджете можно оформлять адресную инвестиционную программу за счет средств городского бюджета, где указываются капитальные расходы;

- следует активно использовать программно-целевой метод социально-экономического развития территории, финансируемый в том числе за счет местного бюджета: ежегодно в проекте бюджета необходимо принимать до 11–13 целевых муниципальных программ на общую сумму до 10–15% от объема расходов бюджета;

- необходимо внедрять новые формы муниципального предпринимательства по использованию муниципального имущества, новые методы управления муниципальным бюджетным сектором и привлекать дополнительные источники финансирования муниципальных бюджетных учреждений: создавать автономные некоммерческие организации и автономные учреждения; увеличивать объем платных услуг для населения; привлекать спонсорскую помощь; увеличивать доходы от сдачи в аренду имущества; вводить родительскую плату и другое;

- на современном этапе органам местного самоуправления нужно больше внимания уделять сокращению своих расходных обязательств по содержанию муниципальных объектов инфраструктуры при снижающихся источниках доходов, но наращивать действия по развитию инвестиционной привлекательности города, созданию его имиджа или бренда;

- в составе местного бюджета следует формировать целевые муниципальные фонды, предназначенные для привлечения средств пред-

приятий, организаций и граждан на реализацию муниципальных целевых программ (по направлениям: жилищное строительство; улучшение жилищных условий социально незащищенных граждан; развитие инженерной и социальной инфраструктуры города; другие) и резервные фонды для финансирования непредвиденных расходов;

- в структуре исполнительных и представительных органов местной власти могут действовать Счетные палаты, Контрольно-ревизионные управления, Финансово-казначейский комитет, реализующие функции финансового контроля в процессе формирования и исполнения местного бюджета;

- органам местного самоуправления следует принимать активное участие в реализации целевых программ социально-экономического характера, финансируемых за счет межбюджетных трансфертов из федерального и областного бюджетов, как на конкурсной основе, так и на общих основаниях;

- одновременно с проектом местного бюджета должен разрабатываться перспективный финансовый план города на 3 года вперед для стабильности развития, выбора альтернативных вариантов финансирования при изменении текущей ситуации;

- неблагоприятным фактором в постановке бюджетирования является возрастающий в динамике размер дефицита местного бюджета и, соответственно, возрастающий муниципальный долг, что увеличивает объем заимствований и отвлекает средства на обслуживание долговых обязательств. Следовательно, по возможности следует планировать местный бюджет как сбалансированный и сокращать объемы муниципальных займов, размер муниципального долга.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. // Российская газета. 2003. 18 октября.

2. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. М.: Госиздат, 1928. 468 с.

3. Устав муниципального образования «Город Екатеринбург». Решение Екатеринбургской городской думы от 30 июня 2005 г. № 8/1 (в ред. решения от 26.09.2006 г.) // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

4. Итоги социально-экономического развития города Екатеринбурга в 2006 г. Руководители авторского коллектива: *Чернецкий А. М., Якоб А. Э., Борзенков И. А., Глотов А. И., Контеев В. В., Крицкий В. П. и др.* Составлены на основе Постановления Главы Екатеринбурга от 23.04.2007 г. № 1705 «Об итогах социально-экономического развития муниципального образования "Город Екатеринбург" в 2006 г.». Екатеринбург: Изд-во «АМБ», 2007. 215 с.

5. Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Екатеринбург». Решение Екатеринбургской городской думы от 22.04.2003 г. № 38/2.

6. <http://www.ekburg.ru> – Официальный сайт Администрации г. Екатеринбурга.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ УСЛУГ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

С. А. Кирсанов

*Санкт-Петербургский институт муниципального образования
ksaimr@mail.ru*

Недостаточность бюджетного финансирования жилищно-коммунального комплекса привела к резкому увеличению износа основных фондов. Техническое состояние коммунальной инфраструктуры характеризуется высоким уровнем износа, высокой аварийностью, низким коэффициентом полезного действия мощностей и большими потерями энергоносителей.

Жилищно-коммунальное хозяйство большинства российских муниципалитетов на сегодняшний день на 80–90% изношено, включая, в первую очередь, системы водоснабжения и канализации[4]. Вся система городской инфраструктуры требует немедленной существенной модернизации. Основная причина сложившегося положения – хроническая нехватка финансовых ресурсов у муниципалитетов и региональных субъектов Федерации. Как правило, финансовых потоков хватает только на частичное проведение текущего и капитального ремонта, и они практически не используются на осуществление столь необходимой модернизации технической базы ЖКХ.

Кроме того, отсутствует отлаженная и эффективная система контроля за целевым расходованием имеющихся средств.

В последние годы недофинансирование жилищно-коммунального хозяйства составило более 20% объема необходимых средств, что усугубляется большим объемом накопленной задолженности в жилищно-коммунальной сфере. Задолженность в жилищно-коммунальной сфере является источником цепочки неплатежей, которая охватывает практически все отрасли экономики и превращается в источник угроз для социально-экономического развития страны.

Несмотря на произошедшие в 2004–2007 гг. при поддержке федерального центра положительные изменения на местах, в целом положение дел в отрасли нельзя признать удовлетворительным. Нарастает комплекс нерешенных финансовых проблем, основными из которых являются зависимость производителей жилищно-коммунальных услуг от бюджетных дотаций; значительный объем недофинансирования отрасли. Увеличивается подлежащий сносу ветхий и аварийный жилищный фонд. Главная задача финансовой реформы в ЖКХ состоит в переходе к предоставлению жилья и коммунальных услуг, оплачиваемых населением, с учетом их качества.

В сфере финансирования ЖКХ сложилась следующая ситуация:

- финансовое состояние предприятий и организаций ЖКХ не соответствует требованиям рыночной экономики;
- у организаций ЖКХ имеется большая кредиторская и дебиторская задолженность;
- велика доля бюджетного финансирования при недостаточности доли населения – реального потребителя коммунальных услуг;
- частные инвесторы не спешат взять на себя функции управления производством коммунальных услуг из-за убыточности большинства предприятий и неопределенности с источниками их финансирования.

Проблема финансирования отрасли является одним из наиболее важных вопросов, касающихся реформирования ЖКХ в целом. Проблема возникла из-за огромного объема накопленной задолженности в жилищно-коммунальной сфере, образовавшейся в первую очередь в результате невыполнения своих обязательств бюджетами всех уровней. Долги предприятий ЖКХ постоянно растут. Так, кредиторская задолженность на 1 января 2007 г. составляет более 315 млрд. руб. (две трети из которых принадлежит поставщикам тепловой и электрической энергии; долги по налогам и сборам составили около 90 млрд.

руб.); а дебиторская – 273 млрд. руб. (в том числе невыполнение бюджетных обязательств составляет более 70 млрд. руб., бюджетные организации задолжали предприятиям ЖКХ около 40 млрд. руб.; сумма неоплаченных населением ЖКУ превысила 77 млрд. руб.).

Существуют три наиболее важные причины, приведшие ЖКХ к такому финансовому положению. Это – неэффективный менеджмент предприятий, неспособность государства выполнять свои обязательства и неспособность значительной части потребителей к оплате коммунальных услуг.

Несовершенство налогового законодательства еще более усугубляет финансовое положение предприятий ЖКХ. Так, для списания части безнадежной дебиторской задолженности требуется заплатить налог на добавленную стоимость предприятиям, у которых эта задолженность образовалась по вине органов власти.

Для оздоровления финансовой ситуации необходимо реструктурировать задолженность бюджета и бюджетных организаций перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса. Требуется своего решения вопрос о дебиторской задолженности населения. В ее состав входят как текущая задолженность, возникающая вследствие разницы между датами начисления и произведения платежа, так и просроченная задолженность. Необходимо упростить процедуру списания безнадежной просроченной задолженности, приведя ее в соответствие с международной практикой.

Следует отменить систему авансирования платежей за поставку газа, электроэнергии и тепловой энергии предприятиям жилищно-коммунального комплекса и перейти к ежемесячной оплате по факту поставки, что приведет в соответствие платежи коммунальных предприятий большой энергетики с платежами населения за жилищно-коммунальные услуги[8].

Тарифная политика является важнейшим фактором финансовой ситуации в отрасли. Мало кто сомневается, что скоро произойдет сближение величины тарифов на ЖКУ и реальных затрат предприятий на их производство и доставку потребителю. В среднем по России в 2005 г. тарифы выросли на 48,8%, в 2006 г. – на 28,8%, а в 2007 г. – еще на 15–16%.

Нынешний и следующий годы могут стать переломными в реформировании ЖКХ. Начал реализовываться Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жи-

лично-коммунального хозяйства», который в том числе устанавливает правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в сфере ЖКХ.

В области реформирования системы финансирования ЖКХ на местах осуществляется постепенное увеличение тарифов на жилье и коммунальные услуги. Установленные сроки перехода на 100-процентную оплату населением эксплуатационных издержек во многих регионах Федерации представляются необоснованными, так как главными целями являются социальная стабильность и поддержка процесса населением страны.

После перехода на полную оплату жилищно-коммунальных услуг бюджетные обязательства должны сохраниться лишь в части компенсации расходов, связанных с предоставлением льгот и адресных субсидий. Целесообразно постепенно увеличивать тарифы за коммунальные услуги для физических лиц с тем, чтобы со временем тарифы для населения сравнялись с тарифами для юридических лиц. Однако при этом должна эффективно работать система социальной защиты граждан с низкими доходами.

В связи со значительной инфляцией в стране, а также необходимостью повышения социальной защиты малообеспеченных слоев населения установленную максимально допустимую долю собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи следует снизить с 22 до 18%, а может быть и до 10% – до уровня некоторых европейских стран.

Существующая непривлекательность комплекса городского хозяйства для частных инвестиций обусловлена невыполнением бюджетных обязательств и отсутствием эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов. Между тем большинство проектов модернизации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры потенциально являются коммерчески выгодными. Создание условий для притока частных инвестиций могло бы кардинально изменить финансовое положение отрасли.

Основными источниками финансирования организаций ЖКК России являются:

– платежи коммерческих предприятий, пользующихся услугами ЖКХ;

– платежи бюджетных организаций – потребителей коммунальных услуг;

– платежи граждан – потребителей коммунальных услуг;

– дотации региональных бюджетов.

За период реформы ЖКХ структура источников финансирования предприятий отрасли изменилась, в конце 2006 г. платежи населения в составе финансов ЖКХ составили 80%. Однако проблемы оптимизации состава и структуры финансов ЖКХ пока не решены, а реформирование финансовых взаимоотношений в отрасли должно быть продолжено.

Согласно ФЗ № 63 значительно изменен порядок составления, исполнения, отчета об исполнении бюджетов. Основным смыслом изменений — переход к среднесрочному финансовому планированию, который означает, что местный бюджет постепенно будет переходить на систему «скользящей трехлетки», с процедурой ежегодных изменений.

Смысл такого подхода, применяемого во многих странах мира, помимо того, что дает возможность планировать крупные проекты, выходящие за рамки года, состоит еще и в том, что планирование расходов будет происходить на основе разделения действующих и принимаемых обязательств. Сначала муниципалитет определяет расходную часть бюджетов исходя из принятых им на себя ранее обязательств. По мере продвижения внутри трехлетнего цикла определяется еще и дополнительный объем средств, который появляется в каждом периоде и который муниципалитет может потратить на основе вновь принимаемых обязательств. А куда именно потратить, будет зависеть от дальнейшего развития законодательства, определяющего расходные полномочия и обязательства. И это законодательство должно будет стать базой для разработки бюджета.

Подобное изменение в законодательстве тесно связано с возможностью муниципалитетов оказывать населению муниципальные услуги, и в особенности услуги в области ЖКХ. По сути, местный уровень власти отвечает за всю жилищно-коммунальную сферу. Эта сфера сегодня находится в аварийном состоянии после десятилетий практического отсутствия капитального ремонта в целом по стране. Даже сейчас темпы жилищного строительства меньше, чем уровень выбытия жилья из фонда по ветхости или переход в аварийное состояние домов. Таким образом, большинству муниципальных образований в России в

ближайшее время не удастся поднять уровень качества жизни населения в этой важной сфере.

Повышение эффективности использования выделенных средств на основе совершенствования механизма финансирования ЖКУ подразумевает:

- широкое применение стратегического и программно-целевого подходов в финансовом планировании, прогнозирование потребности общества в жилищных и коммунальных услугах;

- распределение финансовых средств не по фактическим расходам на содержание муниципальных учреждений в сфере ЖКХ, а в зависимости от предоставленных ими услуг;

- использование нормативов финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг в сфере ЖКХ, натуральных нормативов количества и качества ЖКУ, обеспечивающих согласование выделенных финансовых ресурсов и ожидаемых результатов (по объему и качеству услуг, их эффективности);

- обеспечение доступности ЖКУ услуг для населения;

- использование элементов системы индикативного планирования в рамках среднесрочного бюджетирования, ориентированного на непосредственные результаты в сфере ЖКХ и позволяющего устанавливать параметры финансового обеспечения на длительную перспективу;

- создание действенной системы мониторинга сферы ЖКУ.

Программно-целевой подход к финансовому управлению сферой ЖКХ реализуется также в рамках социального бюджета, основанного на нормативах и стандартах, муниципальных заказах, предусматривающего получение конкретных результатов. Именно использование социального бюджета позволяет реализовать принципы, положенные в основу бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечить распределение бюджетных ресурсов в соответствии с целями и задачами государственного регулирования сферы ЖКУ.

Какие пути могут быть предложены для решения проблем финансирования в ЖКХ?

Должна быть проведена полная и системная инвентаризация финансового состояния предприятий ЖКХ, в ходе которой необходимо выявить и документально оформить задолженности по дотациям, бюджетным обязательствам по оплате льгот и субсидий как в межбюджетных отношениях, так и между бюджетами муниципалитетов и предприятий ЖКХ. В дальнейшем необходимо произвести санацион-

ные мероприятия по долгам, осуществить централизованное погашение взаимной задолженности бюджетов всех уровней и налоговой задолженности предприятий ЖКХ.

Платежеспособность потребителей достаточно низка и вдобавок неравномерна в разных субъектах РФ и даже внутри одного субъекта. Между тем способность или же, наоборот, неспособность потребителей оплачивать оказываемые им услуги является основным критерием привлекательности отрасли для поставщиков услуг. Построение же отрасли исключительно на рыночных принципах функционирования осложняется тем, что отрасль имеет тесную взаимосвязь с социальной сферой, в ней связаны в один узел экономические, социальные и политические составляющие. Социальная сфера по самой своей природе является дотируемой, затратной для государства и крайне желательно, чтобы управление этой сферой было как можно более четким и оптимальным с целью снижения неизбежных издержек. Между тем о сколько-нибудь эффективном управлении ЖКХ не приходится говорить, поскольку этот сектор испытывает острый дефицит грамотных, современных специалистов, а принципы управления и хозяйствования в части регионов страны, не существенно изменились с советских времен.

Система отношений между потребителями и поставщиками услуг, между поставщиками услуг и распорядителем бюджета, который является одним из основных плательщиков, искажена, при этом комплекс ЖКХ представляет собой своеобразную «черную дыру», в которой подчас бесследно исчезают значительные суммы денежных средств из государственного и муниципальных бюджетов.

Требуется создать современные стандарты отчетности и раскрытия информации, то есть сделать отрасль финансово прозрачной и, как следствие, контролируемой и инвестиционно привлекательной для бизнеса.

Необходимо выстроить систему качественного менеджмента, который должен затрагивать вопросы организации системы бюджетирования, управленческой отчетности, внедрения системы закупок на рыночных принципах, организовать полноценное обучение управленческих кадров по современным методикам.

При этом учитывая, что в настоящее время часть предприятий ЖКХ находится в предбанкротном состоянии, очевидно, что целесо-

образна постановка вопроса о введении внешнего управления для данных предприятий.

До сих пор отрасль ЖКХ имеет совершенно неудовлетворительную степень конкурентности, монопольно обслуживается муниципальными структурами, что дает возможность завышать цены на оказываемые ими услуги, причем у потребителей отсутствует механизм контроля за ценообразованием в данной области, в данной сфере имеется значительное число случаев финансовых злоупотреблений.

Отсутствуют адекватная ответственность за оказание коммунальных услуг с ненадлежащим качеством и механизм привлечения к ответственности. Все это ведет к отсутствию у конечных потребителей стимула оплачивать данные услуги, поскольку люди лишены ясного понимания, на что и в каком размере тратятся их деньги.

Необходимо существенно понизить степень монополизированности в отрасли. Существует два типа услуг в ЖКХ – монопольные по своей природе (все, что связано с инженерными сетями) и те, которые стали монопольными из-за организации отношений в отрасли, – услуги по ремонту и содержанию жилья, уборке территорий и прочее. Возможность привлекать частные компании к управлению производственными активами (в разных формах, включая концессию) позволяет внедрять конкуренцию даже там, где природа оказываемых услуг является монопольной.

В 2005 г. был принят закон «О концессионных соглашениях», который ввел правовое регулирование в области, где оно отсутствовало, и легитимизировал концессионные отношения. Однако закон носит рамочный характер, и хотя в ряде случаев и устанавливает общие правила регулирования, законом окончательно не решена задача создания экономически эффективного взаимодействия публичных образований с частными инвесторами по использованию имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений. Поэтому работа над совершенствованием концессионного законодательства должна быть продолжена.

Кроме того, сам по себе частный капитал, занимающийся предоставлением коммунальных услуг на рынке, не консолидирован, отсутствует единая концепция предоставления таких услуг, частным компаниям в одиночку сложно отстаивать свои интересы. С другой стороны, потребители заинтересованы в наличии кроме государственного контроля и иных видов и форм контроля над поставщиками услуг. В оп-

ределенной степени ситуацию могло бы разрешить наличие саморегулируемых организаций, но соответствующий законопроект уже несколько лет находится на рассмотрении в Государственной думе и пока не принят. Необходимо в ближайшее время вернуться к этому вопросу, доработать законопроект и принять его.

Идеальное решение – частные предприятия инфраструктуры – будет доступно и возможно лишь при наличии эффективного рынка жилья и услуг, когда население будет реагировать на изменение стоимости проживания в определенных условиях, принимая решения о переселении в более дешевые районы, тем самым давая сигналы производителям услуг.

Убыточность жилищно-коммунального сектора в настоящее время вынуждает государство применять к нему и обслуживающим сектор ЖКХ организациям, в том числе энергоснабжающим, нерыночные механизмы регулирования. Поэтому совершенно необходимо скорейшее развитие рыночных отношений, характеризуемых наличием конкуренции, экономической мотивацией ведения эффективной деятельности, наличием условий для привлечения инвестиций. Для этого нужно привести эффективный бизнес-менеджмент в жилищно-коммунальный сектор, осуществить максимальный переход от монополии к рынку: все услуги, которые могут оказываться рыночными структурами, должны быть выведены на рынок. При этом требуется определить «правила игры» для создаваемого рынка, при которых вновь создаваемые предприятия будут свободны от неоправданного государственного или муниципального вторжения и будут мотивированы на вхождение в рынок и ведение бизнеса в сфере ЖКХ. При вхождении в рынок ЖКХ формируемым субъектам рынка будет необходима информационная, методическая и консультационная поддержка для преодоления административных ограничений.

Необходимо переходить к установлению тарифов, которое не связывает уровень тарифов с фактическими издержками, а связывает их с динамикой внешних по отношению к отрасли факторов (уровнем инфляции, ценами на энергию и энергоносители) и нормальными издержками, а также учитывает норму возврата на вложенный капитал как меру рентабельности. Переход от тарифного регулирования на рыночное ценообразование будет способствовать оптимизации структуры и размеров затрат в соответствии с реальными потребностями потребителей данного сектора и снижению доли неэффективных затрат.

При этом механизм формирования существующих тарифов должен быть экономически оправданным и прозрачным.

Нормативно-техническое обеспечение отрасли также совершенно неудовлетворительно и не отвечает современным реалиям.

На модернизацию коммунальной инфраструктуры, возобновление основных фондов совершенно недостаточно тех минимальных бюджетных средств, которые сейчас выделяются. Для повышения инвестиционной привлекательности отрасли и создания у инвесторов хотя бы минимальной уверенности для финансовых вложений необходимо обеспечить широкую передачу управления коммунальной инфраструктурой соответствующим бизнес-структурам путем проведения открытых торгов с четкими и недискриминационными условиями. При этом необходимо произвести акционирование муниципальных предприятий коммунального сектора, для чего предварительно осуществить инвентаризацию и независимую оценку их активов.

Также инвестиции в отрасль ЖКХ можно было бы привлечь, используя лизинговые схемы, однако в соответствии с российским законодательством лизингодатель не может самостоятельно эксплуатировать объект лизинговых отношений.

Можно сделать следующие выводы: несмотря на существенно возросшую оплату населением услуг ЖКХ, появление товариществ собственников жилья, начало монополизации обслуживания жилья и проникновения частного капитала на данный рынок, все эти процессы не изменили неэффективной системы функционирования жилищно-коммунального комплекса в целом, не поставили непреодолимых преград на пути возврата к нерыночным механизмам управления.

Отсутствие в системе производства и предоставления жилищных и коммунальных услуг реальных экономических субъектов, имеющих рыночную мотивацию и заинтересованных в повышении эффективности собственной деятельности; высокая политизированность любых преобразований в данном секторе, приводящая к искажению смысла и откладыванию давно назревших реформ, – все эти факторы не оставляют надежды на реальный рост эффективности жилищно-коммунального хозяйства и удовлетворение тех общественных нужд, которые не могут быть удовлетворены без бюджетной поддержки.

Дефицит средств проявляется по двум направлениям:

- нефинансирование уже предоставленных услуг, в этом случае результатом является нарастание задолженности предприятий ЖКХ и энергетики;

- неоказание услуг и непроведение работ, предусмотренных нормативами и заложенных в структуру тарифов, речь идет в первую очередь о капитальных ремонтах; результатом является нарастание уровня износа жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, переложение затрат на будущие поколения потребителей.

Сегодня управление предприятием становится невозможным без эффективного планирования его деятельности и контроля за реализацией планов. Но если провести анализ, то на многих коммунальных предприятиях регионов вообще отсутствует процесс планирования объемов реализации коммунальных услуг и решение принимается на основе данных предшествующих периодов. Нет пообъектного планирования, обоснования необходимости проведения мероприятий и ранжирования их. Как результат – невозможность регулирования расходов финансовых средств собственником имущества.

На многих предприятиях ЖКХ Северо-Запада о бизнес-планировании говорят, в лучшем случае, как о технико-экономическом обосновании, а формирование тарифа на коммунальные услуги происходит по принципу «себестоимость + процент рентабельности». При таком подходе можно с уверенностью утверждать, что структура тарифа не может соответствовать реальным финансовым потребностям предприятия. Реалии российского бухгалтерского учета таковы, что себестоимость продукции коммунальных предприятий – величина, которая не отражает действительных затрат предприятия на производство продукции или оказание услуг. Действующее законодательство не позволяет включать в себестоимость некоторые расходы, неизбежно возникающие у предприятий.

Бюджетирование – это даже не столько инструмент по определению финансовых потребностей предприятия и формированию тарифов, сколько управленческая технология, основа финансовой дисциплины. Бюджетирование используется, прежде всего, для повышения ответственности руководителей различного уровня управления за финансовые результаты. Бюджет предприятия является финансовым выражением целей предприятия, его стратегий и намеченных мероприятий [16].

Предлагаются следующие этапы формирования бюджета и расчета тарифов коммунальных предприятий. Применяемые в финансовом планировании виды бюджетов можно разделить на следующие основные группы (рис. 1):

- основные бюджеты (бюджет доходов и расходов, бюджет движения денежных средств, расчетный баланс);

- операционные бюджеты (бюджет продаж, бюджет прямых затрат на сырье, бюджет прямых затрат на оплату труда, бюджет общепроизводственных расходов, бюджет управленческих расходов);

- вспомогательные бюджеты (бюджеты налогов, бюджет капитальных затрат, кредитный план). Все эти бюджеты нужны для составления сводного бюджета коммунального предприятия, который можно разделить на два основных раздела – «Доходы» и «Расходы».

Самый первый шаг – это построение бюджета продаж на основе прогноза объемов реализации услуг. Объем реализации продукции – главный элемент в бюджетном планировании, от него зависит прибыль. На основе информации об имеющихся у предприятия ресурсах и на прогнозе реализации строится бюджет производства. Далее необходимо произвести расчет необходимых ресурсов для производства и построить бюджет прямых затрат на сырье и материалы [11].

Следующий этап – определение мероприятий и затрат, направленных на закупку нового и модернизацию эксплуатируемого оборудования. Затем необходимо составить бюджет налогов и обязательных платежей из прибыли, которые предприятию предстоит выплатить. Далее следует определить величину тарифа, соответствующего финансовым потребностям предприятия, и построение основных бюджетов (бюджета доходов, расходов, бюджета движения денежных средств, расчетного баланса). При таком подходе тариф за представленную коммунальную услугу будет определяться не как сумма себестоимости, а как соотношение совокупных затрат предприятия и количества услуг.

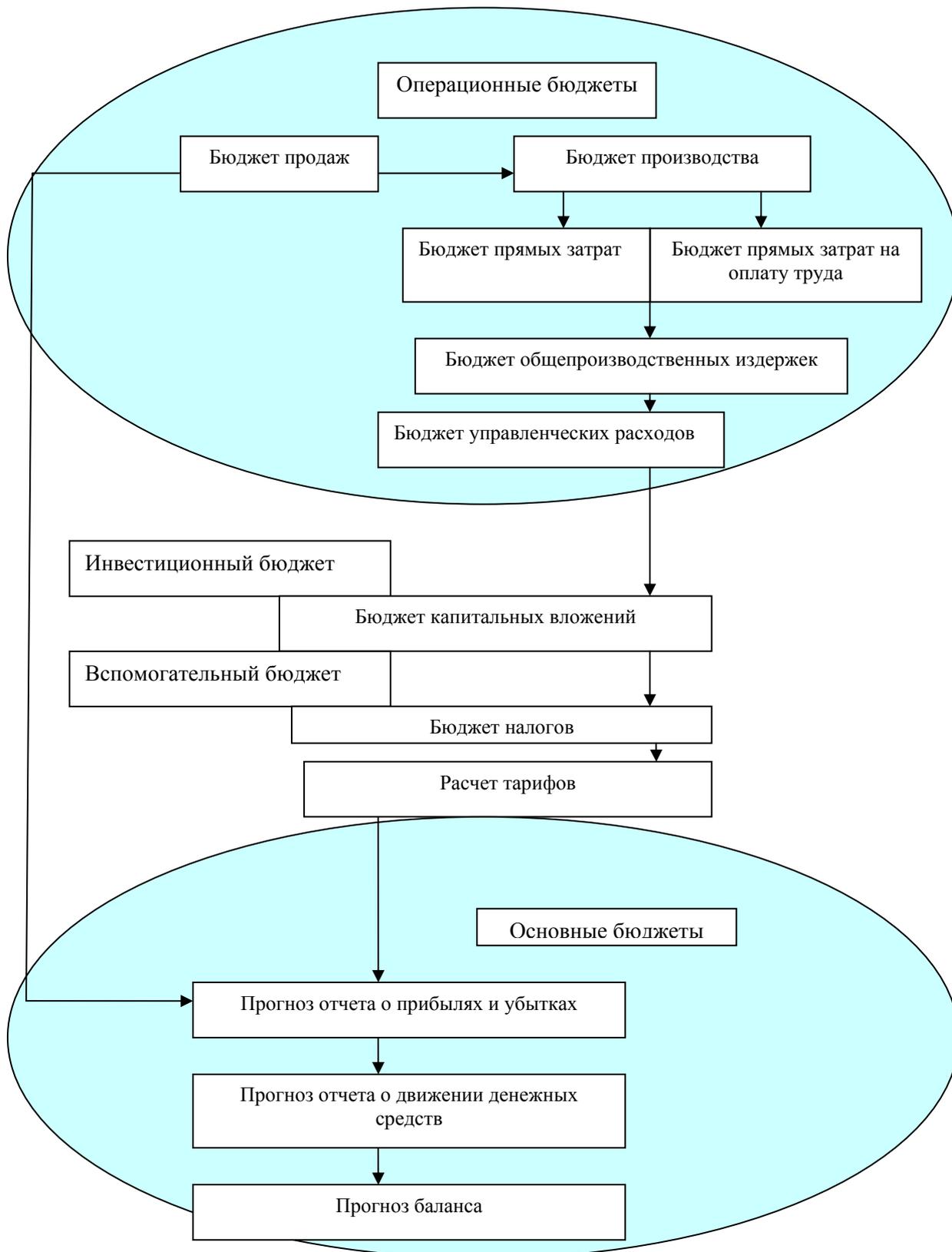


Рис. 1. Этапы формирования бюджета и расчета тарифов коммунального предприятия

При принятии решения о внедрении технологии бизнес-планирования на коммунальных предприятиях важно, чтобы их руководители осознавали всю важность и необходимость финансового планирования. Ввиду того, что бюджетирование является, прежде всего, инструментом сугубо управленческого учета, самое ценное, что оно может дать, – это координацию всех сторон деятельности предприятия. Успех внедрения бюджетирования зависит от тщательности проработки всех регламентов и процедур составления и контроля исполнения бюджетов.

Необходимо соблюдать следующие требования к организации процесса бюджетирования, для успешного внедрения и функционирования этой системы на предприятии:

- наличие единого документа, регламентирующего бюджетный процесс;
- установление жесткой финансовой дисциплины;
- выстраивание приоритетов в финансах;
- четкое разграничение полномочий и ответственности служб.

Необходимо учитывать, что существенным для процесса бюджетирования является наличие коллегиального распорядительного органа, который может называться бюджетным. Он должен разрабатывать меры по ликвидации дефицита бюджета.

С помощью бюджетов руководитель будет иметь возможность контролировать уровни затрат конкретных видов ресурсов, регулировать объем расходов в пределах, соответствующих общему притоку денежных средств, изыскивать возможности экономии каких-либо видов затрат или расходов в будущем.

Бюджетирование является неотъемлемой частью эффективной системы тарифного регулирования и делает тарифообразование более обоснованным и прозрачным. Операционные бюджеты и бюджет инвестиций позволят регулирующему органу с полной ясностью осознать аргументированность каждой копейки в рассчитываемом предприятии тарифе.

Поскольку муниципальные образования в настоящее время не имеют достаточных стимулов и полномочий по организации системы коммунального обслуживания на рыночных принципах, для привлечения частного бизнеса на рынок жилищных и коммунальных услуг, необходимо вносить соответствующие изменения в Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления». Кроме того, назре-

ла необходимость совершенствования организационно-правовой формы предприятий ЖКХ, для чего необходима и работа с законодательством.

Так как основной целью финансового оздоровления ЖКХ является достижение и поддержание текущей платежеспособности организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги населению, в пределах, позволяющих выполнять все текущие обязательства по расчетам с поставщиками, персоналом, уплате налогов и иных обязательных платежей, то способами достижения данной цели, на наш взгляд, должны стать: доведение тарифов на жилищно-коммунальные услуги для потребителей до экономически обоснованного уровня; обеспечение платежеспособного спроса на жилищные и коммунальные услуги; снижение издержек; внедрение ресурсосберегающих технологий и оборудования; оптимизация системы управления ЖКХ и создание условий для привлечения инвестиций в городское хозяйство, связанных со снижением степени риска вложений в жилищную сферу. Все уровни власти должны более серьезно и активно заниматься проблемами финансирования ЖКХ, а не перекладывать функции управления убыточным хозяйством на частных инвесторов, население и рынок.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30.12.2004 г. № 210-ФЗ.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
3. Барулин С. В., Каменева Е. А. Финансы жилищно-коммунального хозяйства. М.: Ось-89, 2006.
4. Бюджетная система России: Учебник для вузов/ Под ред. Г. Б. Поляка. М., 2008.
5. Караогланов А. С. Концессия как социально-экономическая категория: зарубежный и российский опыт применения // Организационные проблемы управления экономикой: Сб. науч. тр. М., 2004.
6. Курсанов С. А., Ощурков А. Т., Истомин Е. П., Резанов Л. В. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента: Учебник для студентов высших учебных заведений. СПб.: ООО «Андреевский издательский дом», 2008.

7. Новикова М. В. Государственные и муниципальные финансы: Конспект лекций. М., 2008.

8. Светланаова М. Стратегия развития // Жилищно-коммунальное хозяйство. 2004. № 3.

9. Устинов Г. А. О реформировании жилищно-коммунального хозяйства // Финансы. 2006. № 8.

10. Целевые бюджетные и внебюджетные фонды: Учеб. пособие / Под ред. В. В. Карчевского. М., 2008.

11. Жилищно-коммунальное хозяйство. 2007. № 11. Ч. I; 2007. № 12. Ч. I; 2008. № 1. Ч. I, II.

12. <http://www.gkh-reforma.ru/>

13. <http://www.g-k-h.ru/>

14. <http://gov.spb.ru/>

15. <http://www.zhkh.info/>

16. Бюджетный кодекс Российской Федерации в новой редакции.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПОНЕНТА В ПРЕПОДАВАНИИ ФИНАНСОВОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА

В. В. Козин

*Консультант Министерства финансов Республики Карелия
assistant@minfin.karelia.ru*

Известно, что вузовские учебные программы подготовки юристов и экономистов включают отдельные темы и вопросы освещения регионального бюджетного и налогового законодательства как составной части финансового права и системы финансового законодательства Российской Федерации. Учебный курс «Российское предпринимательское право» достаточно тесно взаимосвязан с курсом финансового права в части освещения тем налогообложения предпринимательской деятельности, бухгалтерского учета, аудита, инвестиционной деятельности, налогового, бухгалтерского и статистического учета предпринимательской деятельности, бюджетного кредитования и др.

Автором за последние 15 лет преподавания курсов финансового и предпринимательского права в Петрозаводском государственном

университете и филиале Северо-Западной академии государственной службы накоплен определенный опыт использования т. н. регионального компонента, а также республиканского бюджетного и налогового права в учебном процессе. Кроме того, в силу исполнения своих должностных обязанностей консультанта Министерства финансов РК по организационно-правовым вопросам автору предоставляется возможность быть непосредственным участником подготовки проектов нормативно-правовых актов министерства и Правительства РК по вопросам бюджетного и налогового права, обсуждения и принятия их в Законодательном Собрании РК, а также отслеживания проблемы их последующего применения в практической деятельности.

Авторский курс финансового права помимо общеобязательных тем и вопросов включает освещение бюджетных полномочий Республики Карелия как одного из субъектов РФ и особенностей бюджетного процесса в республике, основ составления, утверждения и исполнения республиканского и местных бюджетов, общую характеристику республиканского налогового законодательства, налоговых и неналоговых доходов Карелии, правовое регулирование расходов бюджета и расходных обязательств Республики Карелия и органов местного самоуправления.

В специальной части авторского курса «Российское предпринимательское право» рассматриваются правовые основы налогообложения, учета и отчетности в сфере предпринимательской деятельности, ценового регулирования и денежных расчетов, страхования, инвестиционной деятельности и аудита как видов предпринимательской деятельности, правовое регулирование банковской деятельности, финансирования и кредитования предпринимательской деятельности, рынка ценных бумаг. Важное место в системе базового курса занимает тема «Правовые основы бухгалтерского, статистического учета и отчетности о результатах предпринимательской деятельности».

При проведении занятий со студентами-юристами по бюджетно-налоговой проблематике используются все известные формы и методы – лекции, семинарские занятия, подготовка студентами рефератов, курсовых и дипломных работ, тесты и др. Главное и основное – это организация правильной самостоятельной работы студентов дневного и заочного отделений, а также своевременный контроль за ходом самостоятельного усвоения достаточно сложных понятий, категорий и изменений бюджетного и налогового законодательства. Для развития

интереса студентов к бюджетно-налоговой проблематике помимо базового курса финансового и предпринимательского права используются специальные курсы по наиболее важным практическим и теоретическим вопросам. Автором самостоятельно подготовлен специальный курс «Правовое регулирование предпринимательской деятельности», рассчитанный на 24 часа лекций и 12 часов семинарских занятий, который прошел годичную апробацию на юридическом факультете ПетрГУ. В рамках тематического плана данного спецкурса на базе общетеоретических основ налогового права, изученных студентами в курсе финансового права (принципов, функций и источников налогового права, понятий налога и сбора, классификации налоговых правоотношений, основных положений налогового контроля и налоговой ответственности), подробно изучаются основные элементы федеральных, республиканских и местных налогов РФ и Республики Карелия, а также специальные налоговые режимы для субъектов малого и среднего предпринимательства. В рамках изучения специального курса студенты также самостоятельно изучают правовой статус территориальных управлений Федеральной налоговой службы РФ, Федеральной таможенной службы РФ, Федерального казначейства, Министерства финансов Республики Карелия и получают информацию о налоговых правонарушениях в Республике Карелия и судебной практике Арбитражного Суда РК по налоговым и бюджетным спорам.

Достаточно широко представлен для самостоятельной работы студентов список основной (обязательной) и дополнительной литературы и нормативно-правовых актов, включающий базовые учебники налогового права (Под. ред. Ю. А. Крохина. 3-е изд., М., 2007) и финансового права (Под. ред. С. В. Запольского. М., 2006), а также литературу и сборники нормативно-правовых актов, изданных в последние годы в Карелии («Финансы Карелии», «Экономика Карелии» в 3 томах, монография Колесова А. С., Гуртова В. А., Ревайкина А. С., Сиговой С. В. «Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации». М.: Финансы, 2007). Последнее недавно вышедшее пособие является, на взгляд автора, добротным базовым учебным пособием для проведения специальных курсов для экономистов и юристов по данной проблематике. Большим подспорьем для студентов являются также сборники нормативно-правовых актов Республики Карелия по организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений в 3 томах, изданные Министерством финансов РК в

2007 г., а также ежегодные отчеты Министерства финансов РК (раздел налоговой и бюджетной политики). В преподавательской практике активно используются также материалы официальных сайтов Правительства РК, Министерства финансов РК, Законодательного Собрания РК, Федеральной налоговой службы и ее территориального Управления в РК, Арбитражного Суда РК, Петрозаводской таможни СЗТУ ФТС РФ.

Заслуживает внимания также специальный курс «Актуальные проблемы реформирования бюджетной системы Российской Федерации», который ежегодно читается группой руководящих работников Министерства финансов РК студентам межфакультетской группы Петрозаводского государственного университета. Программа спецкурса состоит из 12 лекционных часов, подготовки реферата по предлагаемым актуальным темам и приема зачета с выставлением оценки каждому студенту. Тематика данного спецкурса ежегодно обновляется с учетом изменений законодательства и включает освещение вопросов федеральной и региональной бюджетной политики, проводимой бюджетной реформы и подробной характеристики ее основных направлений. Особое внимание уделяется анализу бюджетного законодательства России и Карелии, а также актуальным проблемам формирования доходной и расходной частей бюджетов, историческим, теоретическим, правовым и организационным вопросам финансового контроля.

Интересующиеся авторскими программами по финансовому праву и вышеназванным специальным курсом могут обратиться в Центр бюджетного мониторинга при ПетрГУ и по электронной почте: assistant@minfin.karelia.ru.

В заключение хотелось бы высказать предложение в проект рекомендаций научно-практической конференции о необходимости расширения круга участников будущих конференций из числа юристов-преподавателей и юристов-практиков, работающих в юридических отделах государственных органов власти и управления, а также работников прокуратуры и судей арбитражных судов, непосредственно связанных с применением норм регионального бюджетного и налогового законодательства. Второе предложение связано с необходимостью организации семинара для преподавателей и практиков, читающих курсы финансового права и специальные курсы по проблемам бюджетной политики и регионального бюджетного и налогового законодательства. Подобный семинар после решения

организационно-финансовых вопросов возможен, на взгляд автора, в Центре бюджетного мониторинга при Петрозаводском госуниверситете или в Государственной юридической академии (г. Москва) под председательством д. юр. н., профессора Е. Ю. Грачевой.

О ПРОБЛЕМАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ ЗА СЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ (НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

А. С. Колесов

Правительство Республики Карелия

Актуальность ускорения развития экономики России, наверное, не вызывает ни у кого сомнения. Существует целый ряд путей, которыми следует одновременно двигаться к достижению данной цели, в т. ч. через массовое внедрение инноваций. Выступая 18 апреля 2008 г. на заседании президиума Государственного совета «О развитии инновационной системы Российской Федерации», Президент РФ Д. А. Медведев подчеркнул, что программа инновационного развития, являясь ключевым разделом Концепции социально-экономического развития страны на период до 2020 г., должна содержать: во-первых, «конкретный план действий по соответствующим вопросам; во-вторых, заложить единый, скоординированный подход к реализации как отраслевых, так и региональных инновационных проектов, тем самым создав условия для концентрации бюджетных ресурсов на таких приоритетных для нас направлениях, как нано- и биотехнологии, энергосбережение, экология, новейшие информационные системы и другие».

Участие субъектов РФ в развитии экономики, в т. ч. в реализации региональных инновационных проектов, может осуществляться пятью основными способами:

- через создание благоприятного налогового климата путем снижения ставок в рамках своей компетенции (налога на прибыль, налога на имущество юридических лиц, транспортного налога);

- через полное или частичное погашение субъектами РФ из своего бюджета оплаты за проценты по кредитам коммерческих банков;
- через предоставление на конкурсной основе гарантий по кредитам коммерческих банков;
- через прямое финансирование в соответствии с действующим законодательством РФ;
- через существующую до недавнего времени (до 1.11.2007 г.) возможность выделения бюджетных кредитов под 1/3 ставки рефинансирования, установленной Центробанком РФ.

Отметим, что все эти пять направлений положительного влияния на развитие экономики, в т. ч. и внедрение инноваций, в той или иной степени широко используются в Республике Карелия.

Однако мы хотели бы посвятить свое исследование именно проблеме, связанной с принятием очередных поправок к Бюджетному кодексу РФ, которые с 1 ноября 2007 г., изменив ст. 69, ввели фактически запрет для субъектов РФ использовать возможность влиять на собственное развитие путем выделения бюджетных кредитов для любых предприятий в сфере реального сектора экономики, в т. ч. в сфере высшей школы и науки (оставив такую возможность для федерального центра).

С момента принятия Бюджетного кодекса РФ (Федеральный закон № 145-ФЗ от 31.07.1998 г.) процедура предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам (которые являлись согласно ст. 69 формой расходов бюджета) была регламентирована статьями 76, 77 БК РФ (оставалась практически неизменной на протяжении 9 лет). Основными нормами предоставления бюджетных кредитов являлись следующие:

1. Бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом положений Бюджетного кодекса, только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита.

2. Способы обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обес-

печение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

3. Обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом.

4. Цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их предоставления на срок в пределах года и на срок, выходящий за пределы бюджетного года, а также ограничения по субъектам использования бюджетных кредитов должны быть установлены законом о бюджете на соответствующий год.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, устанавливающие, что:

1. Разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации является источником финансирования дефицита бюджета (а не формой расходов), ст. 95 БК РФ.

2. Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, а также в случаях, установленных главой 15 Бюджетного кодекса (ст. 93.2).

При этом бюджетные кредиты за счет средств целевых иностранных кредитов, а также иностранным государствам и юридическим лицам (глава 15 БК РФ) могут предоставляться исключительно Российской Федерацией.

Таким образом, у субъектов Российской Федерации осталось право предоставления бюджетных кредитов только в случае реструктуризации обязательств по ранее предоставленным бюджетным кредитам.

Расширение условий предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам законодательством субъекта Российской Федерации не предусмотрено.

Какую цель преследует данная новация? Чем она вызвана? Насколько она полезна для отдельных регионов и для экономики страны в целом? Попробуем разобраться в комплексе вопросов, возникающих в этой связи на конкретном опыте Республики Карелия.

В соответствии с Законом Республики Карелия «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия» от 26 июня 2004 г. № 787-ЗРК, в основе которого лежали положения Бюджетного кодекса РФ в редакции до 1.11.2007 г., одним из инструментов государственной поддержки инвестиционной деятельности являлось предоставление льготных бюджетных кредитов на конкурсной основе, источником которых являются средства, полученные от размещения облигационных займов Республики Карелия.

Отбор проектов производился Комиссией по проведению конкурсов на предоставление бюджетных кредитов и государственных гарантий Республики Карелия для реализации инвестиционных проектов, а также бюджетных кредитов на ремонт объектов коммунального хозяйства, с учетом установленных вышеназванным законом приоритетных направлений инвестирования, среди которых:

- углубленная переработка древесины, производство стройматериалов, камнеобработка;
- производство продовольственной продукции;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие туризма;
- строительство и реконструкция объектов жилищного строительства, коммунальной инфраструктуры и инженерных сетей.

В целом начиная с 2001 г. по декабрь 2007 г. для реализации прошедших конкурсы 44 инвестиционных проектов из бюджета республики в соответствии с распоряжениями Правительства Республики Карелия выделено 777 млн. руб., в том числе:

- 2001 г. – 10,9 млн. руб. (3 проекта);
- 2002 г. – 51,7 млн. руб. (4 проекта);
- 2003 г. – 199,3 млн. руб. (8 проектов);
- 2004 г. – 27,6 млн. руб. (2 проекта);
- 2005 г. – 128,4 млн. руб. (12 проектов);
- 2006 г. – 219,7 млн. руб. (9 проектов);

2007 г. – 139,4 млн. руб. (6 проектов).

По состоянию на 30 мая 2008 г. фактически профинансировано 709,1 млн. руб.

Почти в каждом районе республики (кроме Сегежского, Калевальского и Муезерского районов) есть предприятия, которые получили бюджетные кредиты для реализации инвестиционных проектов. Инвестиции в форме бюджетных кредитов размещены в следующие отрасли: деревообработка, камнеобработка, сельское хозяйство, рыболовство, дорожная отрасль, пищевое производство, техническое перевооружение производственных предприятий и туризм.

Так, было приобретено импортное оборудование для развития камнеобрабатывающего производства ЗАО «Интеркамень», для производства строительного щебня ООО «Прионежский габбро-диабаз», для заготовки древесины и развития деревообработки ЗАО «Норд Интер Хаус» и ЗАО «Карелия-профиль».

ГУП «Республиканская типография им. Анохина» закупило новейший японский печатный комплекс.

Средства льготных бюджетных кредитов участвовали в техническом перевооружении Беломорского, Петрозаводского хлебокомбинатов, Кемского, Питкярантского, Петрозаводского хлебозаводов, а также в развитии ферелевого хозяйства ООО «Норд-Ост-Рыбпром».

Сельскохозяйственные предприятия ООО «Агрофирма "Тукса"» и МУП «Племсовхоз им. А. М. Дзюбенко» с помощью бюджетных кредитов построили современное овощехранилище и оборудовали цех по переработке молочной продукции.

ГУП «Карелавтотранс» куплены современные комфортабельные автобусы для пригородных пассажирских перевозок, а ГУП РК «Мост» – новая техника для проведения ремонтных работ на автомобильных дорогах республики.

В свете реализации национальных проектов на территории Республики Карелия бюджетные кредиты предоставлены предприятиям строительной отрасли: ООО «Инкод» на строительство цеха по производству домов из утепленных стеновых панелей в г. Костомукша, ЗАО «Карелстроймеханизация» на строительство завода по производству железобетонных изделий.

В 2007 г. впервые бюджетные кредиты предоставлены предприятиям жилищно-коммунального комплекса республики: ОАО «Петрозаводские коммунальные системы» (строительство первого пускового

комплекса по реконструкции водоочистой станции г. Петрозаводска), ООО «Тепло» (строительство и ремонт котельных в Олонецком районе).

Бюджетные кредиты предоставлялись под 1/3 ставки рефинансирования Центрального Банка России.

Сумма уплаченных организациями процентов в бюджет республики за 2002–2007 гг. составила 43,6 млн. руб., в том числе:

2002 г. – 1,1 млн. руб.;

2003 г. – 3 млн. руб.;

2004 г. – 7,4 млн. руб.;

2005 г. – 9,3 млн. руб.;

2006 г. – 10 млн. руб.;

2007 г. – 8,7 млн. руб.;

2008 г. – 4,1 млн. руб.

Все обязательства выполняются заемщиками в установленные сроки. Сумма погашенных бюджетных кредитов за 2002–2008 гг. составила 402 млн. руб., в том числе полностью возвращено бюджетных кредитов на сумму 247 млн. руб. Просроченная задолженность отсутствует. Возвратность средств обеспечивается системой постоянного контроля за реализацией инвестиционных проектов.

В настоящее время возврат бюджетных кредитов осуществляется по 29 действующим договорам.

В результате реализации этих проектов число вновь созданных рабочих мест составило более 1350 чел. (причем зачастую в менее развитых экономических районах Карелии), а суммарные дополнительные поступления во все уровни бюджетов (федеральный, республиканский и местные) оцениваются около 1,2 млрд. руб.

При этом следует подчеркнуть, что Правительство и Министерство финансов Карелии использовало для выделения бюджетных кредитов не средства налогоплательщиков, а ассигнования, полученные исключительно от реализации облигационных займов, путем их размещения на внутреннем фондовом рынке Российской Федерации.

Республика работает на рынке субфедеральных заимствований и является активным участником рынка ценных бумаг с 2001 г. За это время размещено 11 облигационных займов республики. Из них 2 сберегательных и 9 рыночных займов. Общий объем заимствований на рынке ценных бумаг составил 3,55 млрд. руб. Минимальный по объе-

му облигационный займ составлял 20 млн. руб., максимальный – 1 млрд. руб.

Как видим, этих средств хватает на реализацию всех инвестиционных проектов, а большая часть заимствованных средств направляется для финансирования кассовых разрывов исполнения текущего бюджета.

До 2005 г. республика размещала облигации на торговой площадке Санкт-Петербургской валютной биржи. В целях расширения возможностей республики по привлечению средств и обеспечению доступа к облигациям республики широкого круга инвесторов начиная с 2006 г. размещения облигаций проводятся на торговой площадке Московской межбанковской валютной биржи.

Размещения облигационных займов республики проведены по ставкам купонного дохода с 18 до 8% годовых, во всех случаях – ниже действующих в тот же период ставок рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации (график 1). Снижение стоимости заимствований сопровождается увеличением их сроков с 1 года до 4 лет.

В 2007 г. облигации десятого выпуска республики включены ЗАО «Фондовая биржа ММВБ» в Котировальный список «А» первого уровня, а также впервые за историю республики решением Совета директоров Центробанка России – в его Ломбардный список (то есть ценные бумаги республики могут приниматься им в качестве обеспечения кредитов, предоставляемых им кредитным учреждениям).

В текущем году размещен очередной 11-й выпуск государственных облигаций республики объемом 800 млн. руб. на Московской межбанковской валютной бирже.

Облигациям 8–11-х выпусков международными рейтинговыми агентствами «Standard & Poors» и «Fitch Ratings» присвоены рейтинги по национальной шкале на уровне «ruBBB+», «A(rus)», «A+(rus)».

Министерство финансов республики как эмитент своевременно и в полном объеме обеспечивает свои обязательства по выплате купонных доходов и погашению номинальной стоимости облигаций. Погашено семь облигационных займов республики, выпущенных в период 2001–2004 гг. на общую сумму 1 млрд. руб. по номиналу (график 2). В том числе начиная с 2005 г. республикой на вторичном рынке досрочно выкуплены облигации на общую сумму 146 млн. руб. по номиналу, что позволило сократить расходы на обслуживание долга на 15 млн. руб.

В настоящее время в обращении находится четыре выпуска облигаций республики в объеме 2,5 млрд. руб. В текущем финансовом году в целях обеспечения безусловного исполнения обязательств республики:

- 12 июня текущего года состоится погашение облигационного займа республики выпуска RU34008KAR0, размещенного в 2005 г., объем погашения составит 223,8 млн. руб.;

- будет проведено пять выплат купонного дохода по облигациям на общую сумму 130,4 млн. руб.

Карелией будет продолжена практика использования облигаций в качестве заемного инструмента с целью построения оптимальной структуры государственного долга республики с приоритетом долгосрочных долговых обязательств (график 3).

Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. В Карелии накоплен семилетний положительный опыт финансирования реализации инвестиционных проектов через выделение кредитов из бюджета республики.

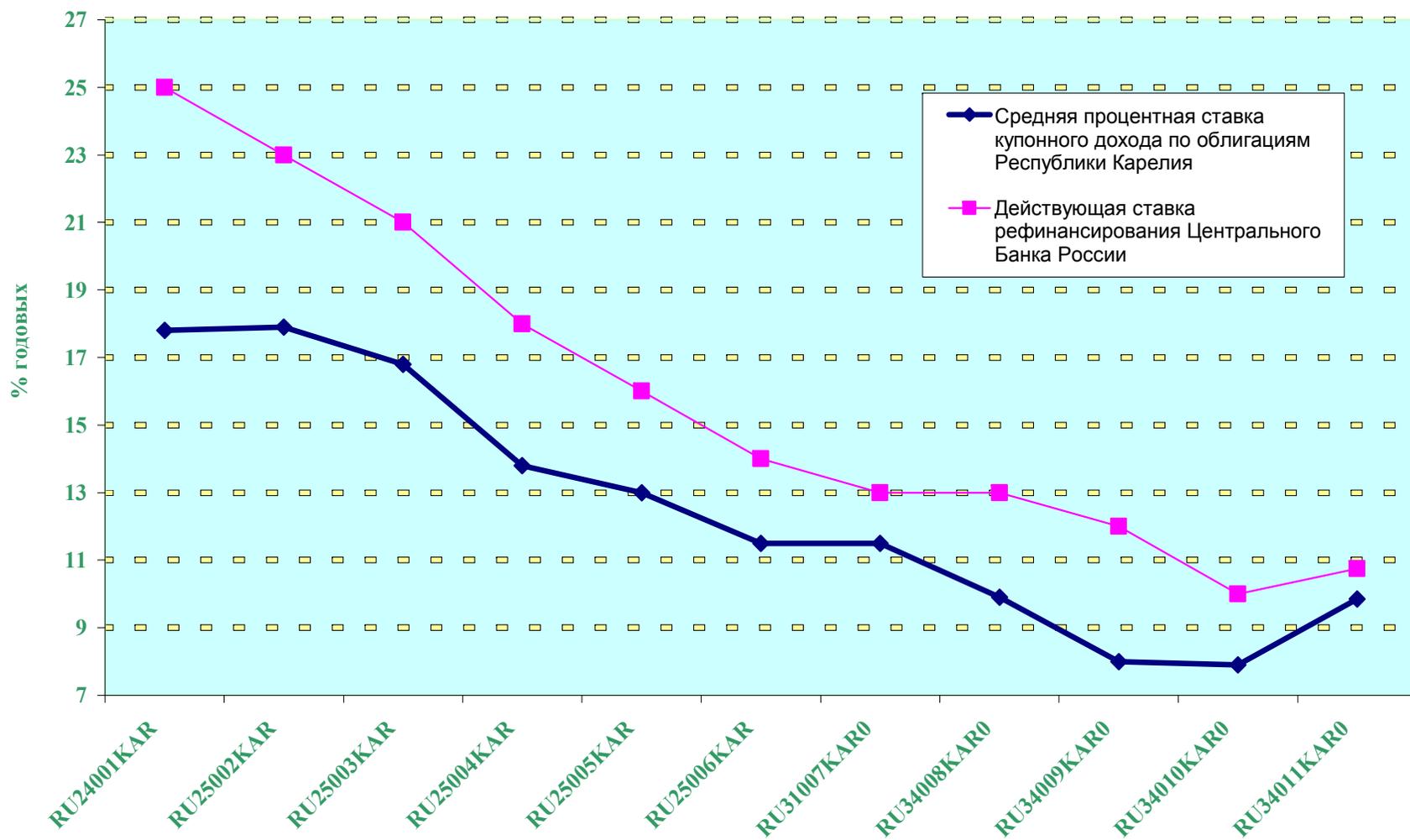
2. Данная практика может трансформироваться и включить в себя бюджетное кредитование субъектами РФ инновационных проектов в таких направлениях, как нано- и биотехнологии, экология, новейшие информационные системы и ряд других (на энергосбережение, как мы показали выше, средства уже выделяются).

3. Для реализации этого направления деятельности регионов вполне можно применять облигационные займы, размещаемые на рыночных условиях на фондовых площадках Москвы и Санкт-Петербурга.

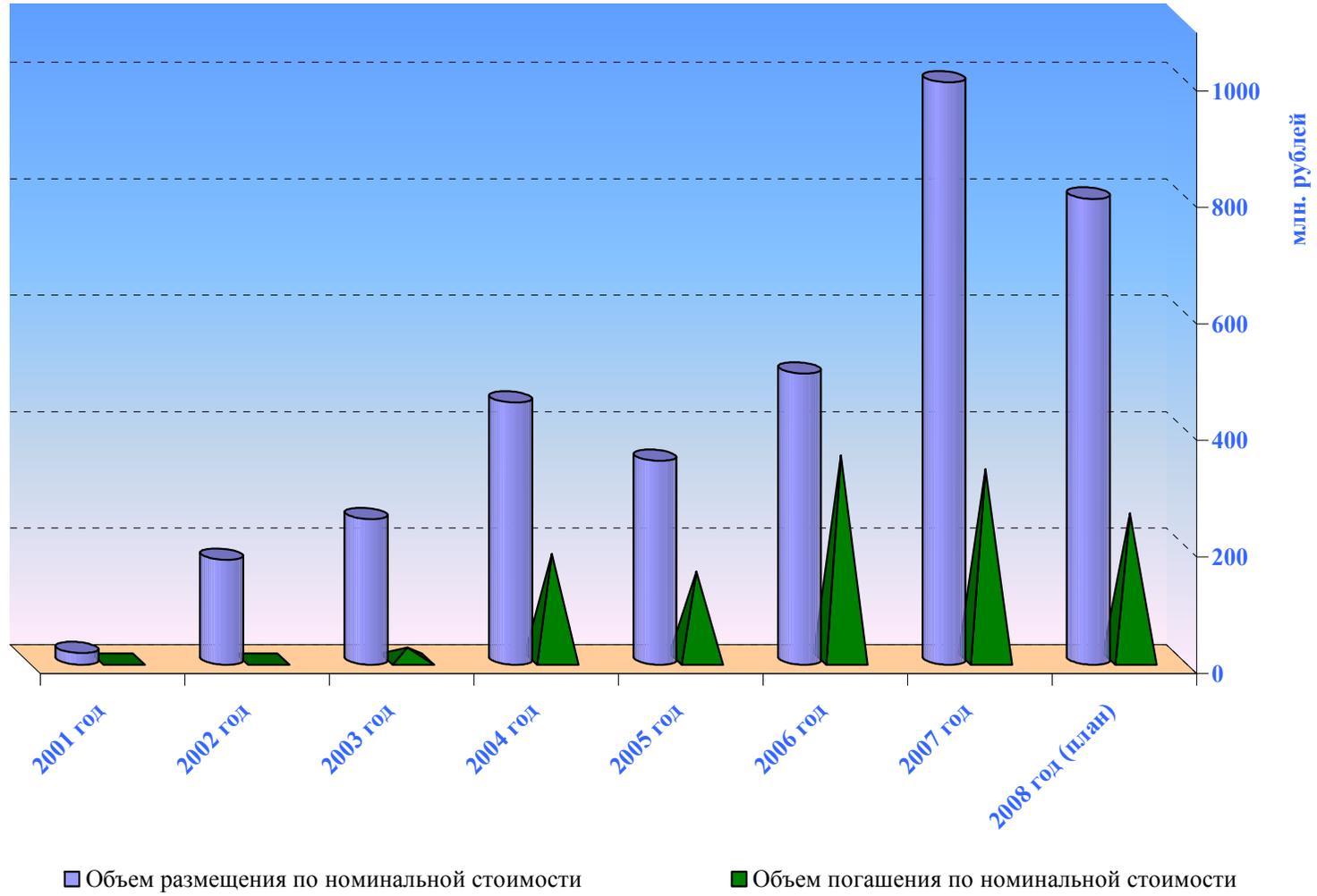
В свое время, выступая 19 декабря 2007 г. на Государственном Совете РФ, В. В. Путин подчеркивал, что «необходимо обеспечить четкое исполнение задач по развитию транспортной инфраструктуры, повышению эффективности энергетического сектора и недропользования, придать стимулы развитию высокотехнологической промышленности и глубокой переработки сырья. Стоят также серьезные задачи выравнивания уровня социально-экономического развития регионов и повышения достаточности финансовой базы местного самоуправления». И, как мы показали выше, одним из важных финансовых инструментов реализации этих задач и является механизм бюджетного кредитования юридических лиц.

Таким образом, по нашему мнению, на основе даже краткого анализа можно сделать вывод о том, что отмена права субъектов РФ на выдачу бюджетных кредитов лишает региональные власти одного из реальных путей развития своей экономики и, следовательно, в совокупности и России в целом. Поэтому необходимо восстановить в Бюджетном кодексе РФ соответствующую статью в прежней редакции, существовавшей до 1.11.2007 г., или дать ее в новой редакции, но при однозначном ее понимании – как возможности выделять бюджетные кредиты не только организациям и учреждениям бюджетной сферы.

**Динамика процентных ставок купонного дохода
по облигационным займам Республики Карелия
в 2001-2008 годах**

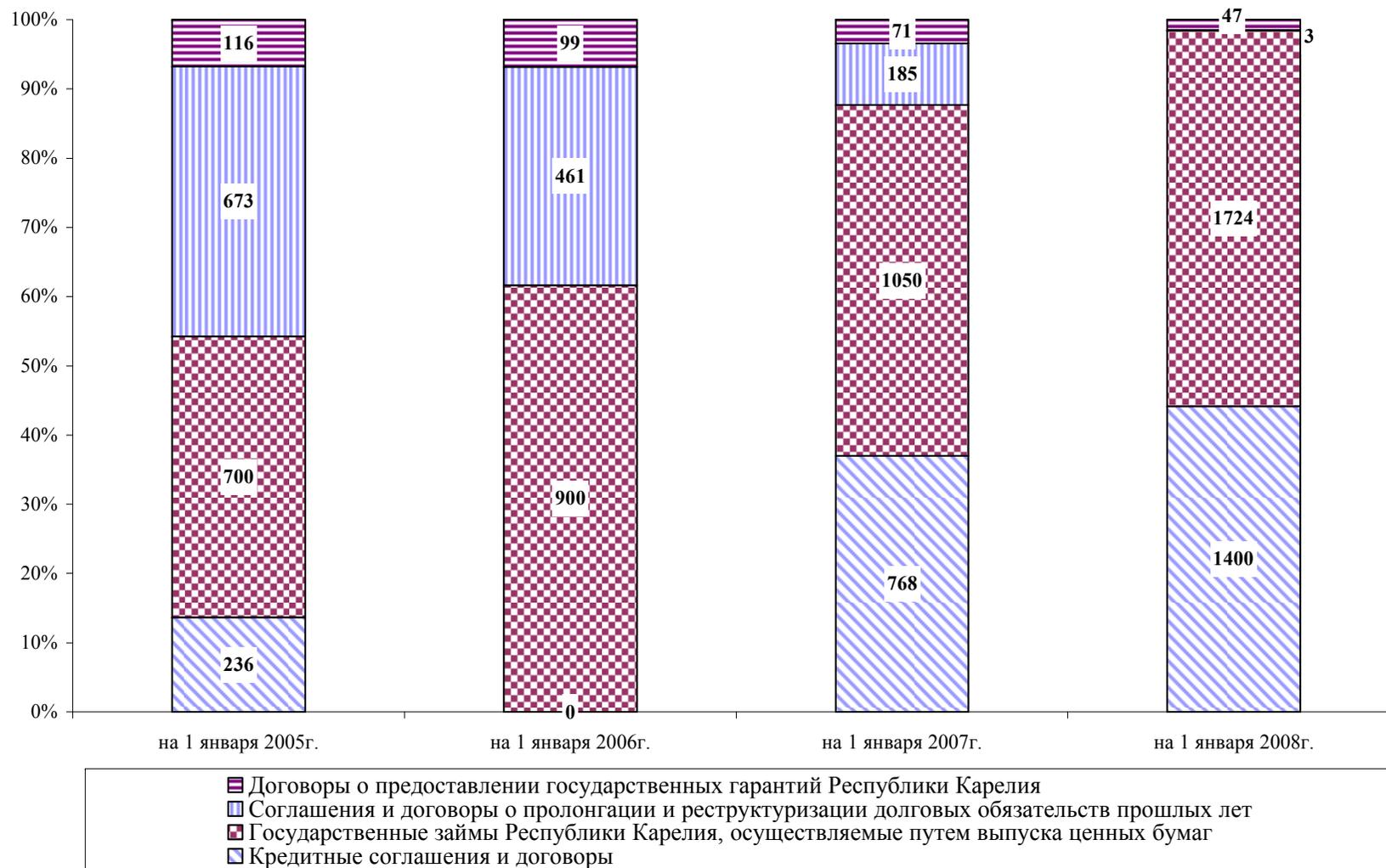


Динамика объемов размещения и погашения облигационных займов
Республики Карелия



Структура государственного долга Республики Карелия за 2004-2007 годы

млн. рублей



ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ

И. Н. Корабейников, Н. Н. Прядкина

г. Оренбург

Бюджетное планирование и налоговое планирование являются неотъемлемыми стадиями бюджетного процесса, на которых осуществляется анализ потенциальных финансовых возможностей государства в целом, отдельных его субъектов и муниципальных образований, а также потребность в этих финансовых ресурсах.

Бюджетное планирование, по сути, представляет собой один из элементов системы управления финансами (государственными, региональными, муниципальными), обеспечивающий финансовым ресурсным потенциалом потребителей бюджетных средств в той экономически целесообразной мере, которая соответствует не только реальным возможностям их привлечения в соответствии с действующим налоговым и бюджетным законодательством, но и направлена на стимулирование социально-экономического развития государства (субъекта РФ, муниципального образования) при соблюдении условий финансовой устойчивости и сбалансированности бюджетов, высокой эффективности расходования средств.

Налоговое планирование также выступает в качестве необходимого компонента научно обоснованного бюджетного процесса, которое в отличие от бюджетного планирования своим объектом рассматривает лишь часть финансовых ресурсов в качестве совокупности потенциальных налоговых платежей, аккумулируемых в бюджетной системе. Налоговое планирование регулируется нормами бюджетного процесса и представляет собой деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и участников налоговых отношений по определению структуры и объема государственных доходов, процесса их формирования, корректировке действующей системы налогов и сборов, оценке содержания объектов налогообложения, составу налогооблагаемой базы и размерам налоговых ставок, формированию налогового законодательства, разработке и исполнению планов мобилизации налоговых поступлений в бюджет. При этом основной его задачей является достижение максимально возможного уровня бюджетной автономии в части собственных налоговых поступлений в рамках действующей модели бюджетного федерализма.

Методология планирования включает совокупность логики планирования, основных принципов, методов, системы показателей, дей-

ствий, необходимых для выполнения плана, и его мониторинга. Кроме того, она предусматривает институционально-функциональный аспект исполнения планируемых процедур и мероприятий. Уровень организации и эффективности планирования в значительной степени определяет как текущее, так и перспективное финансовое состояние субъекта РФ или муниципального образования, возможности органов местного самоуправления исполнять возложенные на них функции социально-экономического развития территории и удовлетворять спрос на бюджетные услуги. В настоящее время оценка качества финансового планирования осуществляется преимущественно на основе показателей исполнения либо отклонения фактически полученных значений бюджета от ожидаемых, наличия фактов переутверждения показателей.

У бюджета Оренбургской области, как и у многих российских регионов, наблюдаются значительные отклонения фактических показателей исполнения годового бюджета от плановых (табл. 1).

Так, в 2007 г. изменения в бюджет вносились семь раз. Необходимо отметить, что частые корректировки отвлекают внимание руководителей администрации и финансовых органов регионов от вопросов стратегического управления. В сочетании со значительными отклонениями фактических результатов от первоначальных планов они усугубляют неопределенность бюджетной политики по отдельным направлениям бюджетных расходов.

На качество планирования негативно влияет и существенное занижение бюджетных показателей в начале года, что влечет за собой увеличение расходов к концу года, а также предполагает необходимость новых корректировок бюджета, позволяющих произвести дополнительные расходы. Это подтверждает тот факт, что расходы бюджетов российских регионов в последний месяц финансового года значительно превышают среднемесячный уровень.

Невысокое качество годового бюджетного процесса объясняется внешними и внутренними факторами. К внешним относятся: не сформированная в полной мере система межбюджетных отношений, перераспределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, изменение размера перечислений из федерального бюджета в течение финансового года и низкая предсказуемость налоговых доходов в ряде регионов. К внутренним: недостаточная способность финансовых органов прогнозировать доходы, грамотно планировать расходы, принимать все принципиальные бюджетные решения до начала года, а также точно соблюдать принятые финансовые решения.

Таблица 1

Исполнение доходной части областного бюджета Оренбургской области за 2005–2007 гг. (млн. руб.)

Наименование групп, подгрупп, статей, подстатей, элементов, программ (подпрограмм), кодов экономической классификации доходов	2005 г.			2006 г.			2007 г.		
	Первоначальный бюджет	Уточненный бюджет	Исполнено	Первоначальный бюджет	Уточненный бюджет	Исполнено	Первоначальный бюджет	Уточненный бюджет	Исполнено
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Доходы	13 866	17 061	18 929	17 365	21 104	23 087	21 906	27 448	31 183
Налоги на прибыль, доходы	8 182	11 237	12 503	10 684	12 697	14 655	13 871	18 363	21 552
Налог на прибыль организаций	3 849	6 904	7 818	5 773	7 786	9 593	8 348	12 127	14 852
Налог на доходы физических лиц	4 333	4 333	4 685	4 911	4 911	5 062	5 523	6 237	6 700
Акцизы по подакцизным товарам (продукции)	1 386	1 386	1 342	1 757	1 757	1 648	1 735	1 735	1 725
Налоги на совокупный доход	251	251	270	238	388	421	428	553	619
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	248	248	267	235	385	418	426	551	614
Единый сельскохозяйственный налог	3	3	3	3	3	2	3	33	5
Налоги на имущество	2 331	2 331	2 342	2 632	3 017	3 002	2 939	3 370	3 391
Налог на имущество организаций	1 573	1 573	1 637	1 779	2 094	2 242	2 128	2 559	2 605
Транспортный налог	683	683	479	589	589	421	463	463	413
Налог на игорный бизнес	74	74	226	264	334	339	349	349	374
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	907	907	1 657	1 421	2 198	2 282	2 201	2 244	2 403
Налог на добычу полезных ископаемых	907	907	1 657	1 420	2 198	2 282	2 200	2 243	2 403
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	800	800	1 526	1 271	2 018	2 026	2 026	2 026	2 178
Налог на добычу прочих полезных ископаемых	107	107	131	149	179	174	174	217	224

Продолжение табл. 1

Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам	25	25	232	15	15	-32	0	0	-17
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности	670	670	519	374	624	625	570	690	755
Дивиденды по акциям	12	12	15	13	13	11	15	15	15
Доходы от размещения средств бюджетов	0	0	0	0	0	76	0	90	94
Проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны	79	79	28	93	93	5	24	24	21
Доходы от сдачи в аренду имущества	206	206	231	239	239	255	250	250	293
Платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий	7	7	8	8	8	9	10	10	17
Доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог	366	366	237	21	271	269	271	301	314
Платежи при пользовании природными ресурсами	81	81	124	93	133	140	116	150	154
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	72	72	118	83	123	135	106	140	140
Платежи при пользовании недрами	9	9	6	9	9	4	10	10	13
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	33	53	33	150	273	129	42	339	343
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	0	119	119	0	0	1	0	0	0

Наиболее важными вопросами практики планирования в условиях снижения качества процедур планирования следует считать обоснование и выбор целевых положений системы планирования, методов прогнозных проектировок и аналитического инструментария, процедур мониторинга финансовых результатов исполнения планов. Исходя из приоритетов развития субъектов РФ и муниципальных образований, систему целей налогового планирования можно представить в виде схемы 1.

При подготовке прогноза бюджетных показателей имеют значение метод прогнозирования, уровень детализации прогноза, его продолжительность. Метод прогноза должен давать точный, своевременный и понятный сценарий развития событий в будущем, который может быть эффективно использован при принятии решений.

Процесс годового прогнозирования бюджета состоит из ряда взаимосвязанных последовательных и практических действий:

1. Осуществляется детальный анализ позитивных и негативных сторон действующего на момент составления прогноза налогового законодательства как в целом, так и по отдельным видам налогов.

2. Разрабатываются предложения по внесению в налоговое законодательство дополнений и изменений, направленных на ликвидацию негативных элементов, расширение налогооблагаемой базы, повышение стимулирующей роли налогов и увеличение на этой основе доходов бюджетов всех уровней.

3. Анализируются факторы, позитивно или негативно влияющие на поступление налогов в текущем году, и разрабатываются меры по устранению негативных факторов и закреплению позитивных тенденций.

4. На основе проведенного анализа хода поступлений по каждому виду налогов за истекший период и ожидаемых оценок поступлений до конца текущего года с учетом предстоящих изменений налогового законодательства и всех факторов изменения экономических показателей на предстоящий период, рассчитывается сумма поступлений по каждому виду налогов и всех налоговых поступлений.

5. Проекты налоговых поступлений в составе бюджета совместно с показателями прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на предстоящий год рассматриваются в органах исполнительной и законодательной власти.

Схема 1. Система целей налогового планирования

Система целей налогового планирования на стадиях бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях

Создание благоприятного налогового климата в пределах компетенции региональных и местных властей		Обеспечение стабильных показателей налоговой обеспеченности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований	
Создание условий для роста налоговой базы территории	Создание условий для развития конкуренции	Мониторинг бюджетного процесса	Построение оптимальной системы МБО
Использование научно обоснованной концепции установления и регулирования региональных и местных налогов	Использование налоговых механизмов, способствующих развитию конкуренции и предпринимательской активности	Проведение экспертизы принимаемых законов до вступления их в действие	Определение оптимального объема налоговых ресурсов, необходимых для выполнения государственных задач
Создание стабильного информационного массива данных налогоплательщиков о перечислениях обязательных платежей	Построение налоговой системы с учетом отраслевой специализации субъектов РФ и муниципальных образований	Обеспечение ясности и доступности законодательных норм в области налогообложения	Определение источников мобилизации налоговых доходов
Повышение эффективности налогового администрирования	Разработка приоритетов предоставления налоговых льгот физическим и юридическим лицам. Разработка программы инвестиционной привлекательности с применением налоговых преференций	Использование зарубежного опыта при выработке нормативных и рекомендательных положений	Внедрение научно обоснованной методики распределения налогов по уровням бюджетной системы, адекватной модели бюджетного федерализма
Обеспечение внедрения налогового планирования в деятельности хозяйствующих субъектов			
Использование объективных и целесообразных методов оценки финансового и налогового потенциала. Создание стимулов для наращивания налогового и финансового потенциалов. Составление налоговых паспортов территорий		Оптимизация бюджетных рисков	

При реализации каждого из указанных этапов возникают сложности как объективного, так и субъективного характера.

Проблемой многих регионов является несовершенство законодательства в области индивидуального жилищного строительства. В настоящее время порядок налогообложения имущества физических лиц установлен Законом Российской Федерации от 09.12.1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Согласно ст. 2 закона объектами налогообложения являются жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения. В соответствии с п. 1 ст. 1 закона налогоплательщиками налога на имущество физических лиц признаются физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Согласно ст. 44 Налогового кодекса Российской Федерации обязанность по уплате налога возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных кодексом или иным актом законодательства о налогах и сборах, а обязанность по уплате конкретного налога возлагается на налогоплательщика с момента возникновения установленных законодательством о налогах и сборах обстоятельств, предусматривающих уплату данного налога. Закон Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» связывает возникновение обязанности по уплате налога на имущество физических лиц с моментом приобретения физическим лицом права собственности. Право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество возникают у физического лица с момента государственной регистрации этого имущества: ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 4 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Таким образом, налог на имущество физических лиц взимается при условии наличия у физического лица правоустанавливающего документа, подтверждающего право собственности на конкретный объект недвижимости (ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). Поскольку право государственной регистрации носит заявительный характер и законодательством не установлен срок, в течение которого должна быть проведена регистрация, местные бюджеты ежегодно теряют значительные суммы непоступившего налога на имущество физических лиц.

В настоящее время только часть земельных участков полноценно оформлены и внесены в кадастр. И это – лишь одна из причин, по ко-

торой бюджет недополучает земельный налог. Основная проблема состоит во множестве поставщиков и неоднозначности информации, передаваемой в налоговые органы для определения налогооблагаемой базы по земельному налогу.

Таблица 2

Сравнение полей отдельных листов форм, утвержденных приказами Министерства финансов Российской Федерации

Наименование поля	Лист «Г» приказа от 23.03.2006 г. № 47н (муниципальные образования)	Листы «В» и «Г» приказа от 07.09.2005 г. № 112н (органы государственной регистрации)	Лист «Б» приказа от 20.06.2005 г. № 75н (органы по ведению земельного кадастра)
Кадастровый номер земельного участка	+	+	+
Код по ОКАТО	+	-	-
Полное наименование юридического лица или Ф. И. О. физического лица	+	+	+
ИНН	+	+	+
КПП (ОГРНИП)	+	+	+
Документ, удостоверяющий личность правообладателя на момент предоставления земельного участка (со всеми реквизитами)	+	+	+
Адрес места нахождения юридического лица или места жительства физического лица	+	+	-
Дата регистрации права	+	+	+
Наименование правоустанавливающего документа	+	+	-
Номер документа	+	+	+
Вид права	+	+	+
Дата прекращения права	+	-	+
Документ, подтверждающий прекращение права (со всеми реквизитами)	+	- (+ свидетельство о праве на наследство)	-
Размер доли в праве	+	+	+

Согласно приказам Министерства финансов Российской Федерации, органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и органы муниципальных образований заполняют соответствующие листы, предоставляя тем самым налоговым органам сведения о правообладателе земельного участка.

Очень часто сведения, которыми располагают такие учетные ведомства (по одним и тем же полям), как Федеральная регистрационная служба и Роснедвижимость, не совпадают, а иногда и противоречат друг другу. И если муниципальные образования приобретают, как того просят налоговые органы, программный продукт ЗУМО, то другие органы власти тратят бюджетные средства на разработку своих программ, которые несовместимы с действующими в налоговых органах. Отсутствие единой базы и единого разработчика программ по учету земель и начислениям земельного налога приводит к весомым потерям местных бюджетов. Для решения этой проблемы Правительству Российской Федерации необходимо выработать общую концепцию формирования сведений о земельных участках.

В целях ускорения процесса постановки земли на кадастровый учет в Оренбургской области в рамках реализации областной целевой программы «Создание системы кадастра недвижимости и управления земельно-имущественным комплексом на территории Оренбургской области на 2005–2011 гг.» в 2008 г. из областного бюджета выделяются субсидии муниципальным образованиям области на постановку на кадастровый учет неразграниченных земель сельскохозяйственного назначения. Получение муниципальными образованиями субсидий возможно на условиях софинансирования (местный бюджет должен выделить не менее 30% собственных средств). Результатом будет являться упорядочение взаимоотношений с арендаторами земель сельскохозяйственного назначения, заключение договоров аренды в рамках действующего законодательства и, как следствие, рост поступлений в местные бюджеты арендной платы за земли сельскохозяйственного назначения.

Транспортный налог сегодня уплачивается только законопослушными владельцами транспортных средств. Налоговым кодексом Российской Федерации определено, что физическими лицами налог уплачивается на основании уведомления, нет уведомления – нет обязанно-

сти. Однако налоговые органы не в состоянии оперативно определять фактическое местожительство плательщиков. В результате уведомления направляются по старым адресам, тратятся огромные бюджетные средства на почтовые расходы. Необходимо включить квитанции об оплате транспортного налога в перечень документов, необходимых для прохождения технического осмотра, при постановке на учет (снятии с учета) транспортного средства. И в данном случае проблема несовместимости программных продуктов, используемых органами ГИБДД и налоговыми органами, не менее актуальна, чем в отношении земельного налога.

В Оренбургской области с 1 января 2008 г. часть поступлений (70%) транспортного налога зачисляется в бюджеты муниципальных образований, в связи с чем органы власти муниципальных образований проводят легальную и нелегальную сверку данных о транспортных средствах и их владельцах, имеющих в налоговых органах, органах ГИБДД, с фактически имеющимися. Расхождения колоссальны. Найти то звено в цепочке, где теряется информация о фактически используемом транспортном средстве, не представляется возможным, т. к. каждый орган власти ограничен в своих полномочиях и никто не видит полной картины базы по налогу.

Значительная работа в 2006–2007 гг. была проведена по созданию льготных условий по налогу на прибыль организаций в целях стимулирования инвестиций на территории Оренбургской области. В структуре налоговых доходов областного бюджета данный налог занимает основную долю, его поступление за 2007 г. составило 14 852,2 млн. руб., удельный вес в налоговых доходах областного бюджета – 47,6%. Именно поэтому осуществлялось формирование налогового законодательства по данному виду налога, способного обеспечить не только увеличение поступлений по налогу на прибыль в текущем году в областной бюджет, но и их стабилизацию на краткосрочный период (3 года).

В целях стимулирования инвестиционных проектов начиная с 2006 г. в области действуют законы, устанавливающие пониженную (до 13,5%) ставку по налогу на прибыль предприятиям, осуществляющим инвестиционную деятельность. Решение о целесообразности заключения инвестиционного договора в соответствии с Законом Оренбургской области «Об инвестиционной деятельности на территории Оренбургской области, осуществляемой в форме капитальных вложе-

ний» принимается на инвестиционном совете, в состав которого входят по 6 представителей от Законодательного Собрания и Правительства области.

Жизнь вносит свои коррективы в принятые законы, совершенствуется работа органов власти. Так, в закон, устанавливающий пониженную ставку налогоплательщикам-инвесторам на 2008 г., были внесены дополнения:

- вводящие понятия: «бюджетная эффективность (как соотношение увеличения доходов бюджета с суммой предоставляемой льготы)», «срок окупаемости льготы»;

- устанавливающие срок окупаемости предоставляемой льготы и срок, на который заключается инвестиционный договор;

- вводящие дополнительные пункты в заключаемый инвестиционный договор, а именно величина коэффициента бюджетной эффективности, срок окупаемости, минимальные объемы платежей, которые инвестор, пользующийся льготой, обязуется ежегодно уплачивать в областной бюджет.

Работа по прогнозированию и наполняемости доходной части бюджета должна быть сопряжена с повышением качества финансового менеджмента в бюджетном секторе. Для этих целей необходимо формирование и ведение следующих документов: реестр расходных обязательств, реестр ведомственных целевых программ, оценка эффективности целевых программ, доклад о результатах и направлениях программно-целевой деятельности и др.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Н. А. Кудрявцев

*Начальник управления информационного обеспечения бюджетного
процесса Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства
Администрации Волгоградской области
KNA@volganet.ru*

Основные этапы государственных и муниципальных закупок.

Можно представить процесс закупок для государственных и муниципальных нужд состоящим из следующих этапов: определение потребности в приобретении необходимой продукции (товаров, услуг), формирование заказа с учетом данной потребности, размещение заказа (определение поставщика продукции (товаров, услуг)), установление договорных отношений с поставщиком (подписание государственных и муниципальных контрактов), исполнение сторонами (заказчиком и поставщиком) обязательств по контракту. Рассмотрим более подробно отдельные этапы данного процесса с точки зрения повышения эффективности использования бюджетных средств.

Потребность в приобретении продукции (товаров, услуг) появляется у бюджетных учреждений и организаций в связи с необходимостью обеспечения выполнения возложенных на них функций и решения соответствующих задач. Именно на этом, начальном, этапе осуществляется планирование будущих расходов бюджетополучателей в их сметах на очередной финансовый год и на плановый период (2 года). Фактически этот этап является определяющим с точки зрения достижения эффективности расходования средств бюджета, поскольку от того, насколько обоснованы бюджетные ассигнования, зависит и эффективность использования выделяемых в дальнейшем, в соответствии с ассигнованиями, бюджетных средств. И как ни парадоксально, именно этому этапу не уделяется достаточного внимания при формировании бюджета. Происходит это по нескольким причинам.

Во-первых, при планировании расходов бюджета очень часто применяется метод «планирования от достигнутого», когда расходы будущего периода определяются путем умножения расходов предыдущего периода на коэффициент, отражающий рост инфляции (дефля-

тор). При этом не анализируются произведенные ранее расходы, не производится оценка их целесообразности и эффективности.

Во-вторых, отсутствуют временные и стоимостные нормативы на приобретение основных средств для нужд бюджетных организаций, утвержденные критерии и ограничения, соблюдение которых необходимо для получения права на закупку соответствующей продукции (товаров, услуг). Например, имеет ли право бюджетная организация приобретать легковой автомобиль (а следовательно, планировать средства на его приобретение) и какой? Для ответа на этот вопрос необходимо иметь утвержденный в установленном порядке перечень показателей, с учетом специфики работы отрасли бюджетной сферы, к которой принадлежит данная организация, позволяющий принять соответствующее решение (необходимость служебных поездок, их дальность, климатические условия и т. п.). В случае отсутствия такого перечня (системы показателей и критериев) одна бюджетная организация может каждые 2–3 года менять автомобили, даже если они ей не положены по роду деятельности, другая – не имеет действительно необходимого для решения поставленных перед ней задач автотранспорта.

В результате уже на стадии планирования расходов, из-за того, что определенная их часть формируется субъективно, а не с использованием нормативного подхода, мы априори снижаем их эффективность. Ведь не может быть экономии бюджетных средств в результате проведения конкурсных процедур государственных и муниципальных закупок, если данные закупки не должны были проводиться!

На этапе размещения заказа основная цель, стоящая перед государственным (муниципальным) заказчиком, – определение поставщика (или исполнителя) по государственному (муниципальному) контракту на поставку продукции (выполнение работ, оказание услуг) для государственных (муниципальных) нужд. По результатам размещения заказа осуществляется заключение государственного (муниципального) контракта.

До принятия Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – закон) процесс размещения заказа регулировался следующими нормативно-правовыми актами: законом РФ от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» [2] и принятым в целях реализации данного закона Постановлением Правитель-

ства РФ от 27.08.1992 г. № 638 «Об организации работ по реализации закона Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" [3]; Федеральным законом от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [4], в соответствии с которым закон РФ от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» утратил силу; утвержденными Постановлением Правительства РФ от 14.08.1993 г. № 812 «Основными положениями порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации» [5] и «Положением о подрядных торгах в Российской Федерации», утвержденным распоряжением Госкомимущества России № 660-р, Госстроя России № 18-7 от 13.04.1993 г. [6]; частью второй Гражданского кодекса Российской Федерации, утвержденной федеральным законом от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ст. 525–538, 763–768) [7]; первой частью Гражданского кодекса, утвержденной федеральным законом от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ст. 447–449) [8]; Указом Президента РФ от 08.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» [9]; Федеральным законом от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [10]. Анализ вышеприведенных правовых актов позволяет сделать вывод о содержащихся в них противоречиях, отсутствии системного подхода к формированию норм, регламентирующих процедуру размещения государственных и муниципальных заказов. Решить данную проблему должен был вышеупомянутый Федеральный закон.

Принятие закона, очевидно, позволило повысить эффективность процедуры государственных и муниципальных закупок. В то же время остались некоторые вопросы. Например: почему бы не сделать требования внесения денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или аукционе и обеспечения исполнения государственного контракта, которые заказчик (уполномоченный орган) имеет право установить, обязательными? И не увязать, вне зависимости от цены контракта, с размером аванса? В этом случае мы получили бы механизм, практически на 100% позволяющий гарантировать возврат бюджетных средств, полученных поставщиком (подрядчиком, испол-

нителем) в качестве аванса, в случае попыток недобросовестных поставщиков уклониться от дальнейшего исполнения государственного или муниципального контракта. Одновременно законодателю необходимо четко определить процедуру внесения и возврата залога в виде денежных средств (например, сроки возврата в законе не указаны).

В ст. 10 закона установлены способы размещения заказа:

- путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- без проведения торгов (способом запроса котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) или на товарных биржах).

В соответствии с законом возможно проведение конкурса двух видов: открытого или закрытого. Причем в отличие от существовавшей ранее правовой базы установлено, что закрытый конкурс может проводиться только в случае размещения заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), сведения о которых составляют государственную тайну. Важно отметить, что в отличие от Федерального закона № 97-ФЗ законом не предусматривается проведение двухэтапного конкурса, на первом этапе которого организатор конкурса проводит переговоры с участниками. В соответствии с п. 6 ст. 20 закона при проведении конкурса какие-либо переговоры заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или конкурсной комиссии с участником размещения заказа не допускаются. В случае нарушения вышеуказанного положения конкурс может быть признан недействительным по иску заинтересованного лица. Данное требование призвано исключить злоупотребления в процессе проведения конкурса и обеспечить равенство его участников. В этом смысле оно направлено на повышение эффективности использования бюджетных средств, расходуемых при исполнении контракта.

Решающим при проведении конкурса является этап, на котором конкурсная комиссия осуществляет оценку и сопоставление заявок участников конкурса в целях выявления лучших условий исполнения государственного (муниципального) контракта в соответствии с критериями и в порядке, которые установлены конкурсной документацией.

Критериями оценки заявок на участие в конкурсе помимо цены контракта могут быть: (п. 4. ст. 28 закона, в ред. Федерального закона от 20.04.2007 г. № 53-ФЗ):

-
- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг;
 - расходы на эксплуатацию товара;
 - расходы на техническое обслуживание товара;
 - сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
 - срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
 - объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг.

Законом не допускалось использование иных, кроме вышеуказанных, критериев оценки заявок на участие в конкурсе. Но опять же в связи с принятием Федерального закона № 218-ФЗ введен такой критерий оценки качества заявок, как квалификация участников конкурса, в целях достижения оптимального соотношения цены и качества работ по государственному контракту.

Впервые, по сравнению с ранее действовавшим законодательством, в законе определен порядок проведения аукционов при размещении государственных (муниципальных) заказов. Под аукционом на право заключения государственного или муниципального контракта понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта. Аукцион, так же, как и конкурс, может быть открытым или закрытым. Закрытый аукцион, как и закрытый конкурс, может проводиться исключительно в случаях размещения заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), сведения о которых составляют государственную тайну. Законом предусмотрен особый способ проведения открытого аукциона – в электронной форме на сайте в сети Интернет. Такой аукцион может проводиться в случаях, когда начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает одного миллиона рублей.

Для участников аукциона установлены те же гарантии, что и для участников конкурса. При осуществлении аукциона с его участников не допускается взимание платы за участие. Плата может взиматься в тех же случаях, что и при проведении конкурсов. При проведении аукциона в электронной форме требование обеспечения заявки на участие в аукционе не устанавливается. Не допускаются переговоры заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или аукционной комиссии с участниками размещения заказа и т. д.

Основные отличия аукционной формы проведения торгов:

- сокращенные сроки проведения по сравнению с конкурсами;
- предложение о цене контракта не фиксируется, то есть в ходе торгов участник размещения заказа на каждом «шаге аукциона» может предлагать более низкую цену контракта (цена «шага» – не менее 0,5% начальной цены контракта).

К неконкурсным способам размещения заказов отнесены законом размещение заказов путем запроса котировок и размещение заказа у единственного поставщика.

Координация процедур закупок для государственных и муниципальных нужд и бюджетного процесса. Есть еще один немаловажный фактор, оказывающий существенное влияние как на организацию закупок, так и на исполнение государственных и муниципальных контрактов, заключаемых с поставщиками продукции (товаров, услуг). Речь идет о временном аспекте.

Дело в том, что имеющееся законодательство не предусматривает четкой «увязки» по времени процедур формирования, утверждения бюджета, доведения лимитов бюджетных обязательств до бюджетополучателей с процедурами размещения заказа. Точнее, есть одно условие: государственный или муниципальный заказчик не имеет права начинать процедуру размещения заказа до тех пор, пока до него в установленном порядке не доведены соответствующие лимиты ассигнований, то есть до появления источников финансирования. В результате, если, например, бюджет на очередной финансовый год принимается в декабре, лимиты ассигнований доводятся к середине января и только тогда можно опубликовывать извещение о конкурсе (аукционе, запросе котировок), с учетом установленных законом временных ограничений на проведение процедур размещения заказа на поставки продукции (товаров, услуг) и заключение контракта (до 50 дней), исполнение сторонами обязательств по контракту может начаться только в марте, то есть два месяца с начала года с точки зрения осуществления поставок продукции (товаров, услуг) просто теряются. Одновременно они «выпадают» и из финансирования, то есть нарушаются сроки финансирования, установленные в соответствии с правовым актом о бюджете и бюджетной росписи.

В качестве варианта «увязки» по времени процедуры размещения государственного или муниципального заказа с процедурами принятия бюджета можно предложить следующее: рассмотреть возможность внесения в Бюджетный кодекс РФ соответствующих поправок, уста-

навливающих единые для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации такие 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. В условиях действующего закона в качестве такого временного ограничения можно установить 01 ноября.

Рассмотрим более подробно еще одну проблему – отказ победителя конкурса (аукциона, запроса котировок) от заключения государственного или муниципального контракта. Закон содержит нормы, определяющие процедуру решения данной проблемы. Например, если победитель конкурса признан уклонившимся от заключения муниципального или государственного контракта, заказчик вправе обратиться в суд с иском о требовании о понуждении победителя конкурса заключить контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, либо заключить государственный или муниципальный контракт с участником конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер. При этом заключение муниципального или государственного контракта для участника конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, является обязательным. В случае уклонения победителя конкурса или участника конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, от заключения контракта денежные средства, внесенные ими в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе, не возвращаются. В случае уклонения участника конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, от заключения контракта заказчик вправе обратиться в суд с иском о требовании о понуждении такого участника заключить контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, или принять решение о признании конкурса несостоявшимся (п. 2 ст. 29 закона). Кроме того, государственный или муниципальный заказчик в вышеперечисленных случаях направляет в установленные законом сроки в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов, сведения об участниках размещения заказа, уклонившихся от заключения государственного или муниципального контракта, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми государственные или муниципальные контракты расторгнуты в связи с существенным нарушением ими го-

сударственных или муниципальных контрактов (ст. 19 закона). Сведения о таких участниках включаются в реестр недобросовестных поставщиков сроком на 2 года[11]. Государственный или муниципальный заказчик вправе в конкурсной документации или документации об аукционе установить требование к участникам размещения заказа об отсутствии сведений о таких участниках в реестре недобросовестных поставщиков, тем самым исключив возможность участия в проводимых конкурсах или аукционах ранее признанных недобросовестными поставщиками (подрядчиков, исполнителей).

На первый взгляд, правовое регулирование уклонения от заключения государственного или муниципального контракта обеспечено. Но при более внимательном анализе вышеуказанных положений закона возникает ряд вопросов. Во-первых, применение механизма судебного разбирательства с уклонившимся участником размещения заказа влечет неизбежные временные издержки, что может привести к ситуации, когда поставки продукции (выполнение работ, оказание услуг) в запланированные заказчиком необходимые сроки не будут осуществлены. Во-вторых, кто будет представлять интересы заказчика в суде? Ведь не каждое государственное учреждение (организация) имеет в штате юриста. В-третьих, почему сведения в реестр недобросовестных поставщиков включаются сроком на два года, а не на один или на десять? Вообще непонятно, почему не определены четкие критерии исключения сведений из реестра недобросовестных поставщиков. Можно, например, установить, что при повторном попадании в данный реестр сведений об одном и том же участнике размещения заказов сведения о нем из реестра не исключаются вообще. В-четвертых, почему законом не предусматривается требование к участникам размещения заказа способом запроса котировок об отсутствии сведений о таких участниках в реестре недобросовестных поставщиков. Получается, что в конкурсах (аукционах) этот поставщик принимать участие не имеет права, а в запросах котировок – может, и при этом неоднократно уклоняться от заключения контракта!

Эффективность закупок. Проведенный выше 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. Рассмотреть возможность внесения в Бюджетный кодекс РФ соответствующих поправок, устанавливающих единые для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации такие 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.

4. 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).

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

Предположим, что реализация вышеперечисленных предложений позволит в той или иной мере повысить эффективность действующей системы размещения государственных и муниципальных заказов (далее – эффективность). Остается вопрос: каким образом должна рассчитываться эффективность?

Классическая формула эффективности – это отношение результата к затратам. Так как открытые формы проведения конкурсов, аукцио-

нов создают наиболее конкурентную среду для размещения заказов, Минэкономразвития предлагает использовать для оценки эффективности размещения заказов следующую формулу [12]:

$$\text{Эф}_{\text{зак}} = \frac{A}{B} \times 100, \quad (1)$$

где A – стоимость заключенных контрактов по результатам открытых торгов;

B – стоимость заключенных контрактов по результатам конкурсов, аукционов и других способов закупок.

Достичь 100% эффективности по предлагаемой формуле достаточно просто: можно законодательно установить, что все без исключения государственные закупки проводятся с использованием только открытых форм. Но где в этой формуле затраты и где результат? По сути, и A , и B – результаты размещения государственных и муниципальных заказов, только A – результат определенной части, а B – общий результат размещения. Таким образом, вышеприведенную формулу нельзя использовать для расчета эффективности, получаемые с ее помощью величины можно рассматривать только как некие показатели, свидетельствующие о совершенствовании процедуры размещения государственных и муниципальных заказов, что, несомненно, положительно влияет на эффективность.

Можно предложить в качестве результата рассматривать экономию бюджетных средств, образующуюся по результатам размещения государственных и муниципальных заказов, а в качестве затрат – объем бюджетных средств, планируемых при формировании соответствующего бюджета на проведение государственных или муниципальных закупок. В этом случае формула для расчета эффективности будет выглядеть следующим образом:

$$\text{Эф}_{\text{зак}} = \frac{\text{Эк}_{\text{бс}}}{C_{\text{бс}}} \times 100, \quad (2)$$

где $\text{Эк}_{\text{бс}}$ – сумма экономии бюджетных средств при размещении заказов;

$C_{\text{бс}}$ – сумма бюджетных средств, запланированных на приобретение продукции (товаров, услуг) для государственных или муниципальных нужд.

Пусть $C_{\text{затр}}$ – сумма бюджетных средств, необходимых для выполнения государственных и муниципальных контрактов, заключенных

по результатам размещения заказов. Тогда экономия бюджетных средств рассчитывается по формуле:

$$Эк_{бс} = C_{бс} - C_{затр}, \quad (3)$$

а формула для расчета эффективности (2) приобретает вид:

$$Эф_{зак} = \frac{C_{бс} - C_{затр}}{C_{бс}} \times 100 = \left(1 - \frac{C_{затр}}{C_{бс}}\right) \times 100. \quad (4)$$

С помощью формулы (4) можно рассчитать эффективность размещения государственных и (или) муниципальных заказов, как для отдельного бюджетополучателя, так и для распорядителя, главного распорядителя бюджетных средств, бюджета в целом, причем за любой период времени.

Анализируя проблемы формирования потребности в приобретении продукции (товаров, услуг), мы уже говорили о том, что не может быть экономии бюджетных средств, если их расходование не установлено соответствующими нормативами. Допустим, эта проблема успешно решена, ассигнования выделяются обоснованно, процедуры размещения заказов соблюдены, как результат – получена экономия. Но как в этом случае 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 расходовемых 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.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2005. 28 июля. № 163.

2. Закон РФ от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Российская газета. 1992. 30 июня. № 148.

3. Постановление Правительства РФ от 27.08.1992 г. № 638 «Об организации работ по реализации закона Российской Федерации "О поставках продукции и товаров для государственных нужд"» // Российская газета. 1992. 12 октября. № 203.

4. Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Российская газета. 1994. 21 декабря. № 247.

5. Постановление Правительства РФ от 14.08.1993 г. № 812 «Об утверждении основных положений порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации» // Российские вести. 1993. 31 августа. № 167.

6. Распоряжение Госкомимущества России № 660-р, Госстроя России № 18-7 от 13.04.93 г. «Об утверждении положения о подрядных торгах в Российской Федерации» // Российские вести. 1993. 13 мая. № 90.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. II // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32.

9. Указ Президента РФ от 08.04.1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // Российская газета. 1997. 15 апреля. № 74.

10. Федеральный закон от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание

услуг для государственных нужд»// Российская газета. 1999. 13 мая. № 91.

11. Постановление Правительства РФ от 15.05.2007 г. № 292 «Об утверждении Положения о ведении реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 21.

12. Доклад «О результатах за 2006 год и основных направлениях деятельности Минэкономразвития России на 2008–2010 годы» // <http://www.economy.gov.ru>

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В МОСКВЕ

В. В. Литвинцев

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

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований (далее – ВМО) городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Организация бюджетного процесса в Москве имеет свои особенности, обусловленные столичным статусом, размерами, административно-территориальным устройством.

Эти особенности касаются и вопросов организации и осуществления бюджетного процесса в ВМО. Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) 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:

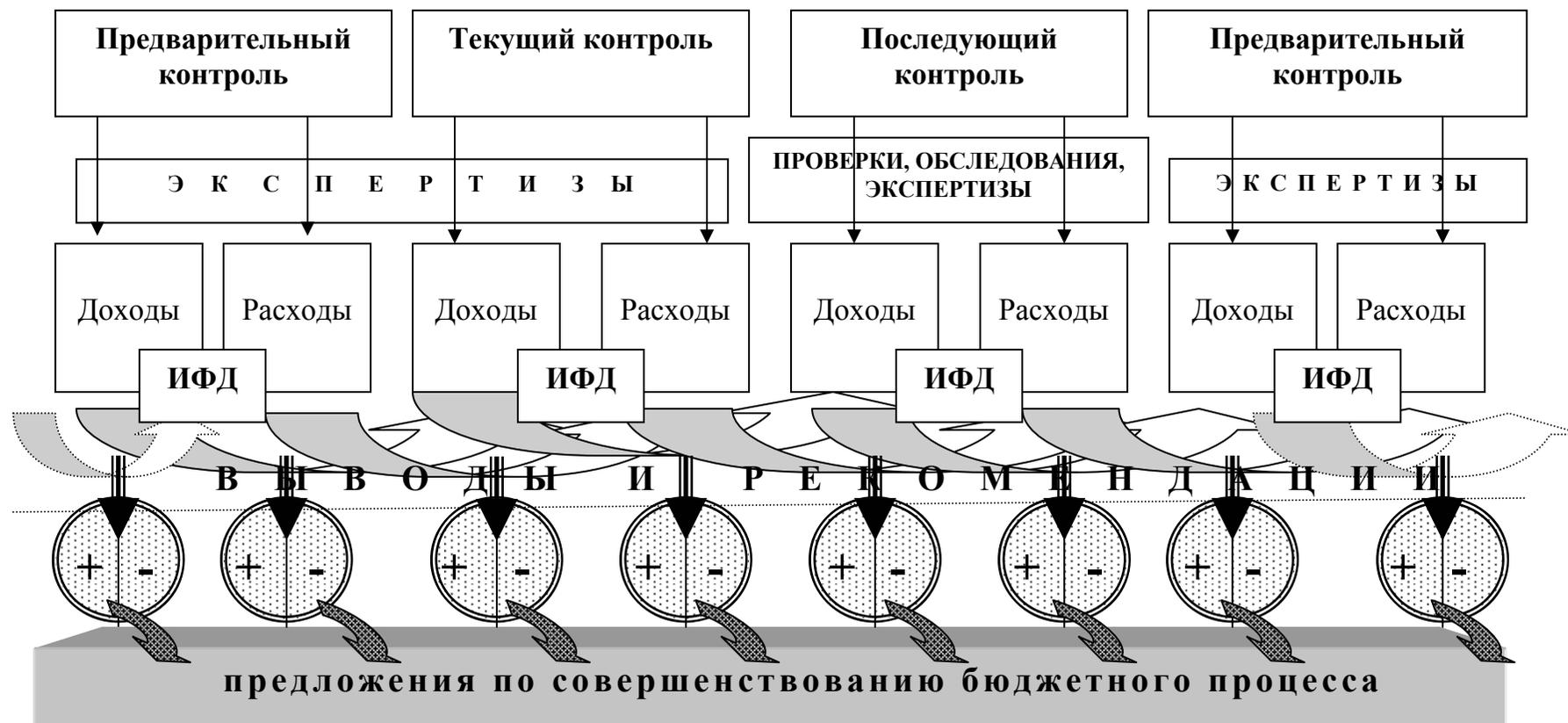
- самостоятельное установление источников доходов и нормативов отчислений доходов в бюджеты ВМО;

- 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 – на стадии разработки и рассмотрения в законодательном (представительном) органе, на стадии исполнения и на стадии рассмотрения результатов исполненного бюджета (рис. 1). Результаты контроля, полученные на каждой стадии, используются на последующих стадиях контроля. Таким образом, контролем охватывается весь бюджетный процесс, что обеспечивает реализацию принципа системности, являющегося основополагающим в деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы. Особенностью проверок бюджетов ВМО являются временные ограничения. На рис. 2 сопоставлены этапы бюджетного процесса на разных уровнях бюджетной системы. Естественно, представленное на рис. 2 деление бюджетного процесса на стадии довольно условно. Порядок и сроки составления проектов бюджетов устанавливаются Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями с соблюдением требований, установленных БК РФ. Можно говорить лишь о некоторых реперных точках – предельных сроках завершения той или иной стадии бюджетного процесса, зафиксированных в БК РФ.



ИФД - Источники финансирования дефицита бюджета

➔ + предложения по увеличению доходной и расходной частей бюджета, ИФД

- предложения по уменьшению доходной и расходной частей бюджета, ИФД

результаты контроля

Рис. 1. Схема осуществления контроля за исполнением городского бюджета Контрольно-счетной палатой Москвы

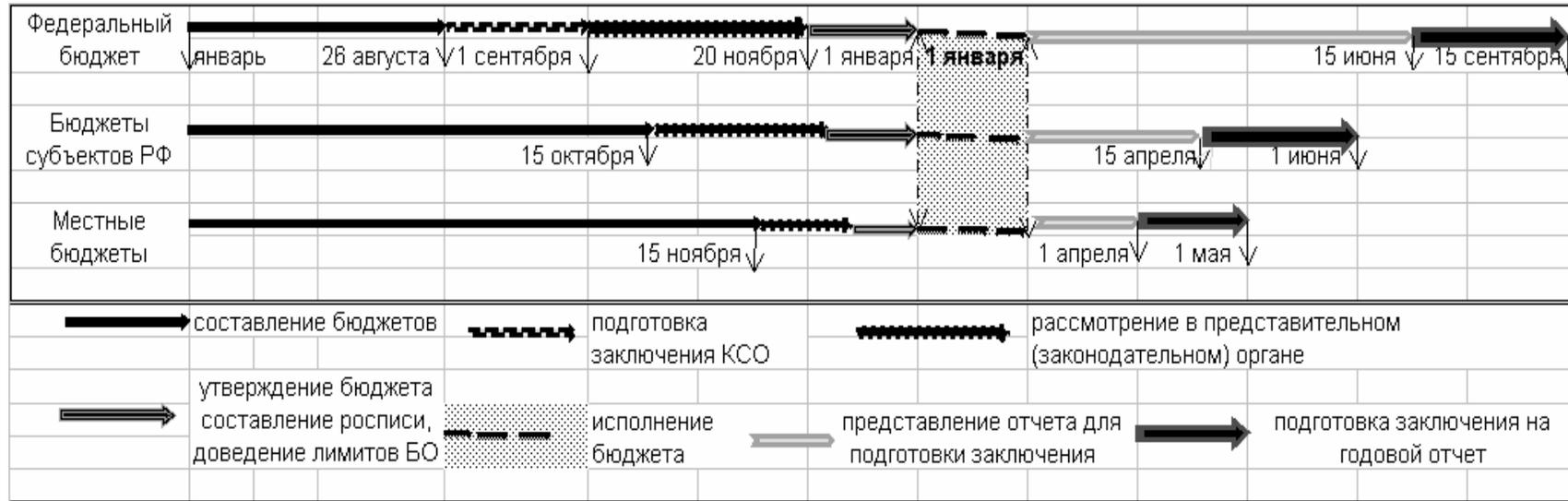


Рис. 2. Сопоставление этапов бюджетного процесса на разных уровнях бюджетной системы Российской Федерации

Вместе с тем представленная схема наглядно иллюстрирует ужесточение временных рамок для бюджетных процессов в направлении от федерального к муниципальному уровню. В этой связи актуальными задачами финансового контроля на муниципальном уровне являются совершенствование методов контроля, широкое применение средств автоматизации в процессе обработки информации, позволяющие оптимизировать временные затраты на осуществление контрольных мероприятий.

Рассмотрим особенности контроля бюджетов ВМО на каждой из вышеназванных стадий 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;

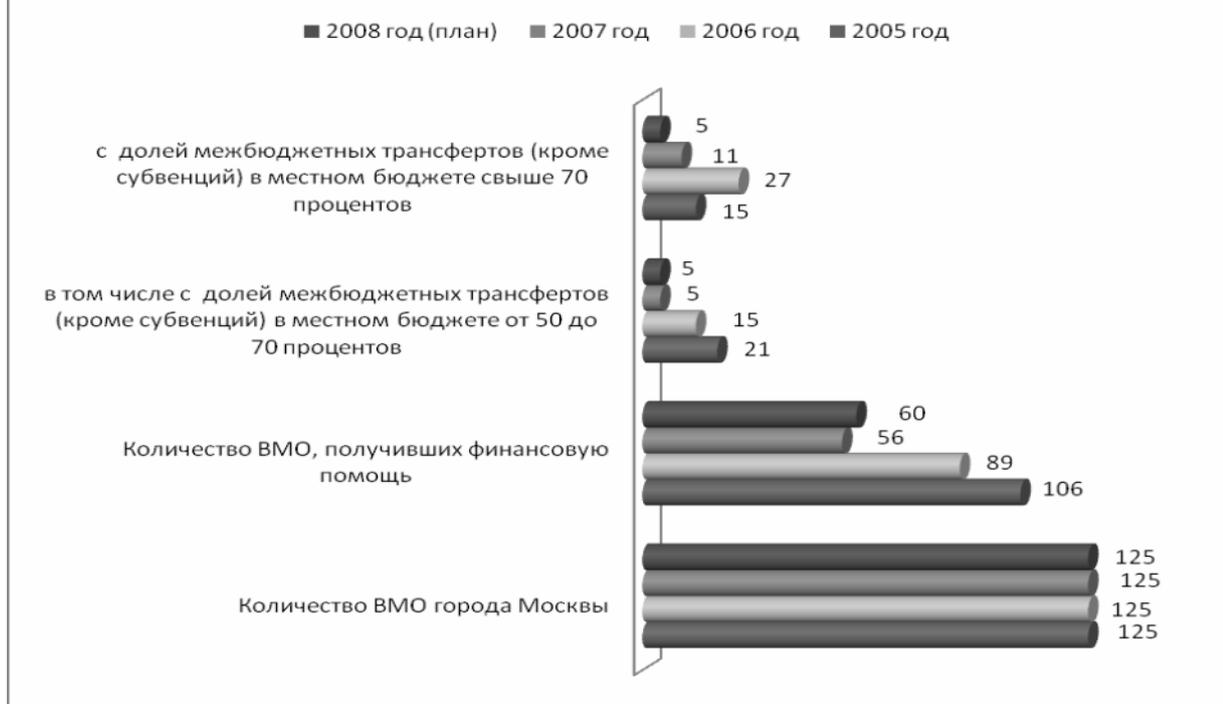
- наличия и обоснованности методик расчета для каждого вида субвенций, предоставляемых из бюджета г. Москвы бюджетам ВМО для осуществления передаваемых полномочий г. Москвы;

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

Учитывая сохраняющуюся дотационность большей доли ВМО (рис. 3), все более усложняющуюся методику расчета нормативов отчислений доходов в бюджеты ВМО, рост количества передаваемых с городского уровня на уровень ВМО полномочий, предварительный контроль за формированием бюджетов ВМО становится для Палаты одним из приоритетных при планировании контрольной деятельности.

В качестве примера такого контроля можно привести результаты проведенного Палатой обследования эффективности порядка формирования бюджетов ВМО, установленного в Москве в 2006 г. в связи с отменой налога на наследование и дарение.

Рис. 3. Количество ВМО, получивших финансовую помощь из бюджета Москвы



До 2006 г. источниками формирования доходов ВМО являлись налог на имущество физических лиц и налог на наследование или дарение. Проведенный анализ показал, что объем финансовых средств, поступающих за счет вышеназванных источников, не в полной мере поддерживал минимальную обеспеченность бюджетов ВМО. Планируемый на 2005 г. объем финансовой помощи, предусмотренной в городском бюджете для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности ВМО, составлял более 43% в общем объеме доходов бюджетов ВМО. Финансовая помощь из городского бюджета предусматривалась для 119 из 125 ВМО.

Анализ динамики поступления налоговых доходов показал неравномерное поступление налога на имущество физических лиц, в том числе в связи с реализацией решения о применении для целей налогообложения коэффициента пересчета восстановительной стоимости строений, помещений и сооружений, принадлежащих гражданам на праве собственности, принятого Правительством Москвы (27 вместо 18).

Налог на дарение в основном поступал равномерно, хотя по отдельным ВМО его поступление значительно превысило прогнозные

показатели (максимум в 17,6 раз), а по отдельным составило чуть больше 50% от запланированного.

В 2006 г. при сохранившихся подходах к определению нормативов обеспечения расходных обязательств бюджетов ВМО были изменены источники доходов. Вместо налога на имущество физических лиц в бюджеты ВМО зачислялся налог на доходы физических лиц с доходов, облагаемых по налоговой ставке, установленной п. 1 ст. 224 Налогового кодекса Российской Федерации, по дифференцированным нормативам. Кроме этого, был установлен еще один источник формирования доходов – поступления от денежных взысканий (штрафов), налагаемых районными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Изменения были направлены на повышение финансовой самостоятельности ВМО. В основу расчетов по определению доходной части местных бюджетов был положен принцип соразмерности обеспечения расходных полномочий ВМО доходными источниками.

Последующий анализ показал, что принятый механизм расчета дифференцированного норматива по налогу на доходы физических лиц, согласно которому ВМО были консолидированы в восемь групп в зависимости от суммы поступления налога на доходы физических лиц на одного жителя, не решил проблему выравнивания бюджетной обеспеченности ВМО.

В связи с этим возникла проблема значительных остатков неиспользованных средств бюджетов ВМО, не предусмотренных к расходованию действовавшим на тот момент законодательством. При этом в доходной части бюджетов ВМО продолжала планироваться финансовая помощь из городского бюджета. Так, при остатке средств на счетах бюджетов ВМО на начало 2006 г. 606 633,1 тыс. руб. финансовая помощь из бюджета г. Москвы в 2006 г. была предусмотрена в объеме 471 317,0 тыс. руб., то есть остаток превышал финансовую помощь на 135 316,1 тыс. руб., или 22,3%. Кроме того, финансовая помощь была предусмотрена тем ВМО, у которых остатки средств бюджета по состоянию на 01.01.2006 г. превышали ее планируемый размер в 2 раза и более. Исходя из принятых нормативов отчислений налоговых доходов с физических лиц, а также остатков неиспользованных бюджетных средств на начало финансового года, можно было не планировать финансовую помощь более 30% ВМО.

Поступления от денежных взысканий (штрафов), налагаемых районными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, составили 0,07% от общих доходов и на формирование доходной части бюджетов ВМО практически не повлияли.

В 2007–2008 гг. были сохранены те же источники формирования доходов бюджетов ВМО, что и в 2006 г.

Отчисления от налога на доходы физических лиц в 2007 г. производились по методике расчета дифференцированного норматива отчислений по 16 группам ВМО в зависимости от прогнозируемых налоговых поступлений в расчете на одного жителя. Средний удельный вес налоговых доходов бюджетов ВМО в 2007 г. от доходной части бюджетов составил 48%. По сравнению с 2006 г. этот показатель возрос на 19,3%. При этом продолжился рост объема свободных остатков средств на счетах бюджетов ВМО (по сравнению с 2006 г. увеличился на 36,2%).

Информация о структуре доходов бюджетов ВМО и остатках средств приведена в табл. 1.

Таблица 1

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Остатки на конец года	113 972,0	610 078,6	848 448,0	1 155 657,4
Доходы ВМО, всего		1 544 593,9	1 542 380,8	3 495 978,9
Финансовая помощь из городского бюджета		485 552,0	414 945,2	186 027,4
Субвенции			108 342,9	1 620 924,5
Собственные доходы ВМО		1 059 041,9	1 019 092,7	1 689 027,0
Доходы ВМО + финансовая помощь		1 544 593,9	1 434 037,9	1 875 054,4
Остаток/собственные доходы ВМО		57,6%	83,3%	68,4%
Остаток/(собственные доходы ВМО + финансовая помощь)		39,5%	59,2%	61,6%

Как видно из представленных данных, сумма неиспользованных остатков средств на счетах бюджетов ВМО за последние три года имеет тенденцию к увеличению, причем как в абсолютном выражении, так и относительно собственных доходов ВМО с учетом финансовой помощи. Вышесказанное наглядно проиллюстрировано на рис. 4.



Усложнение применяемой методики расчета нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемых по дифференцированным нормативам (в 2008 г. нормативы рассчитывались уже по 25 группам ВМО) не решает в полной мере задачу выравнивания бюджетной обеспеченности. В 2007 г. по ряду ВМО обеспеченность налоговыми доходами по сравнению с 2006 г. снизилась. Кроме того, это свидетельствует о неустойчивости налоговой базы бюджетов ВМО, что не позволяет осуществлять бюджетное планирование на среднесрочный период.

Еще одним негативным последствием существующего порядка формирования доходов является отсутствие стимулов у ВМО к развитию собственной налоговой базы, повышению эффективности расходования бюджетных средств.

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 рас-

ходов 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 г. Москвы, а также внешние проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО.

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

В соответствии со ст. 264.4 БК РФ внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется органом муниципального финансового контроля, сформированным на муниципальных выборах, или представительным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Исключение сделано в отношении поселений, где по обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольным органом муниципального района или органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданным соответственно представительным органом муниципального района или законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации.

Учитывая, что в настоящее время продолжается процесс развития местного самоуправления в Москве, не сформированы органы муниципального финансового контроля в ВМО, Совет муниципальных образований г. 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 г. Москвы.

Предлагаемая схема организации и проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО приведена в табл. 2.

Таблица 2

Действие	Период
Заключение соглашений об осуществлении внешней проверки между муниципальным Собранием, Муниципалитетом и Палатой	II – III кварталы 2008 г.
Обращение муниципального Собрания в Палату по проведению внешней проверки	До 01 ноября отчетного года (ежегодно)
Формирование плана работы Палаты, уточнение с финансовым органом сроков предоставления отчетности, согласование с Советом муниципальных образований г. Москвы графика проведения внешних проверок	До 31 декабря отчетного года (ежегодно)
Направление годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств (муниципалитетов) в Палату	До 01 февраля года, следующего за отчетным
Внешняя проверка годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО	01 февраля – 01 мая года, следующего за отчетным
Подготовка заключений на годовые отчеты об исполнении бюджетов ВМО	До 01 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 ходе внешних проверок бюджетная отчетность оценивается на полноту, соответствие требованиям нормативных правовых актов, а также производится оценка во всех существенных отношениях 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 г. 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 не исполненных обязательств бюджета г. Москвы перед ВМО и ВМО перед бюджетом г. Москвы, причины и последствия неисполнения.

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

В ходе проверок исполнения бюджетов муниципальных образований за 2007 г. рассматривались вопросы не только правильности и целевого использования средств местных бюджетов и субвенций, выделенных из бюджета г. Москвы на выполнение отдельных полномочий, предусмотренных Законами г. Москвы от 25.10.2006 г. № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в г. Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы по месту жительства» и от 28.09.2005 г. № 47 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», но и организация бюджетного процесса и осуществление финансового контроля в органах местного самоуправления.

Общий объем проверенных средств местных бюджетов за 2007 г. составил 433 581,3 тыс. руб., в том числе 224 202,9 тыс. руб. – по доходам, 209 378,4 тыс. руб. – по расходам.

С целью обеспечения единого подхода к оценке фактов и классификации нарушений, недостатков и их последствий, выявляемых в ходе контрольных мероприятий, все нарушения были систематизированы в соответствии с позициями Классификатора нарушений, недостатков и их последствий при формировании и использовании государственных (муниципальных) средств, ценообразовании и применении регулируемых цен (тарифов) на продукцию в г. Москве. Классификатор является межведомственным методическим документом. Утвержден 18 декабря 2007 г. совместным приказом Контрольно-счетной палаты г. Москвы, Департамента финансов г. Москвы и Главного управления государственного финансового контроля. В рамках совместной рабочей группы осуществляется ежеквартальная актуализация Классификатора с учетом анализа результатов контроля и изменений в действующем законодательстве.

Структура выявленных нарушений, имеющих стоимостную оценку в разрезе видов бюджетных средств, приведена на рис. 5.

Наиболее часто встречаются следующие виды нарушений:

- использование бюджетных средств на оплату расходов, которые должны осуществляться за счет средств бюджетов других уровней;
- неправомерное использование сумм свободного остатка средств на счетах бюджетов ВМО;
- неправомерное перемещение бюджетных ассигнований;
- переплаты и неположенные выплаты, в том числе за совмещение профессий работникам муниципальных учреждений;
- завышение стоимости медицинского обслуживания муниципальных служащих и членов их семей;
- использование субвенций с нарушением условий их предоставления;
- оплата невыполненных работ (завышение объемов выполненных работ);
- нарушение требований Федерального закона от 21.11.1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в части не подтверждения расходов первичными учетными документами или принятия к учету недооформленных первичных учетных документов;
- осуществление расходов в отсутствие необходимых нормативных правовых актов;
- нарушение указаний о порядке применения бюджетной классификации.



Кроме того, выявлено значительное количество нарушений и недостатков, не имеющих стоимостной оценки, среди которых наибольший удельный вес составляют такие нарушения, как отсутствие нормативных правовых актов (далее – НПА), необходимых для исполнения по расходам; принятие НПА, противоречащих БК РФ, иным НПА

более высокой юридической силы в части расходования государственных (муниципальных) средств; невыполнение, неполное выполнение государственных (муниципальных) задач и функций; нарушение норм, требований, правил при осуществлении хозяйственной деятельности.

Результаты текущего и последующего контроля исполнения бюджетов ВМО позволили сделать вывод о системных недостатках в организации бюджетного процесса, заключающихся в отсутствии стимулов для увеличения доходов в бюджеты ВМО и улучшения управления общественными финансами, недостаточной прозрачности местных бюджетов, слабом уровне контроля со стороны главных распорядителей бюджетных средств ВМО. Основные предложения могут быть реализованы на стадии предварительного контроля при проведении экспертизы проекта бюджета на очередной год. К ним относятся:

- разработка и законодательное утверждение методики расчета нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, позволяющей стабилизировать налоговые поступления в бюджеты ВМО на долгосрочную перспективу и перейти на среднесрочное планирование бюджетов ВМО;

- создание единой автоматизированной системы управления бюджетным процессом в ВМО с предоставлением доступа к ней органов финансового контроля г. Москвы;

- разработка и утверждение нормативного правового акта об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления в г. Москве, учитывающего перечень вопросов местного значения и особенности организации бюджетного процесса в ВМО.

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

С целью информационного обеспечения процесса контроля мэром г. 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.

Таким образом, системный подход к осуществлению финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса – от формирования местных бюджетов до утверждения отчетов об их исполнении – позво-

ляет использовать результаты предыдущей стадии контроля на последующих стадиях, повышая тем самым эффективность контрольной деятельности.

Осуществление контроля муниципальных бюджетов контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации с широким использованием средств автоматизации для обработки бюджетной отчетности 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 муниципальных образованиях.

ВОПРОСЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

В. М. Мешков

Заведующий сектором НИФИ АБиК Минфина России, г. Москва

Концепция социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочной перспективе предусматривает масштабную структурную перестройку экономики на инновационной основе. Доля факторов развития инвестиционного сектора экономики и преодоления инфраструктурных ограничений должна составлять в приросте ВВП от 70 до 85%. В этой связи предстоит осуществлять диверсификацию производства. Выполнять эти задачи призваны институты развития.

По мере становления и развития рыночных механизмов в стране происходила трансформация некоторых институтов. Например, место финансово-промышленных групп (ФПГ) заняли холдинговые компании. При этом надо заметить, что и в первые годы функционирования ФПГ работники финансовых органов отмечали негативные стороны возникшей формы организационно-хозяйственной концентрации производства, дополненной финансовой составляющей, связанные с тем, что при декларируемой эффективности работы ФПГ они все-таки рассчитывали на помощь из федерального бюджета. По мере развития финансовых механизмов воздействия на сферу экономики была приостановлена практика разработки и применения Бюджета развития. Тер-

мин «бюджет развития» стал применяться ко всему бюджету для его образной характеристики.

Различные вопросы накопились и в отношении такого инструмента государственного воздействия на социально-экономическое развитие страны, как федеральные целевые программы (ФЦП). Основная их задача первоначально заключалась в смягчении негативного влияния резкого перехода к рыночным отношениям на социальные процессы. Об этом красноречиво свидетельствуют названия первых ФЦП – «Развитие индустрии детского питания», «Развитие торгового флота России», «Жилище», «Техническое перевооружение и развитие металлургии» и др.

С учетом первого опыта был разработан и принят Порядок разработки и реализации ФЦП, с тех пор в него внесено полтора десятка изменений и дополнений – в основном в связи с выходом отдельных нормативно-правовых актов. ФЦП были определены как одно из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на производственные и экономические процессы в пределах полномочий, находящихся в ведении Российской Федерации. Тем не менее Порядок нуждается в дальнейшем совершенствовании, в уточнении общих положений, в том числе по отбору проблем для программной проработки, по источникам финансирования, по методике определения эффективности с применением системы целевых показателей и индикаторов и т. д.

При всем положительном значении ФЦП в работе с ними были выявлены крупные недостатки. В последние годы осуществлялось свыше 50 ФЦП, в 2008 г. их число составляет 47. Их полный перечень на память могут сделать только работники федеральных органов власти, ежедневно имеющие дело с программами. И дело не только в их большом количестве. Качество реализации всей совокупности ФЦП явно недостаточно, поэтому на государственном уровне пришлось принимать меры по кардинальному решению назревших социально-экономических проблем. Были разработаны и осуществляются всем известные приоритетные национальные проекты, получившие образную характеристику как супер-ФЦП.

Действующие ФЦП существенно различаются между собой по уровню масштабности решаемых проблем, о чем свидетельствует большой диапазон объемов их финансирования. Признано, что лишь две программы в наибольшей степени отвечают требованиям, предъ-

являемым к ФЦП. Это «Модернизация транспортной системы России (2002–2010)» и «Жилище» на 2002–2010 гг. На их долю приходится почти половина – 48,3% финансирования из федерального бюджета всех ФЦП в 2008 г. Красноречивы и такие данные: на реализацию 10 наиболее крупных и 10 самых мелких ФЦП приходится соответственно 83 и 0,8% всего финансирования ФЦП из федерального бюджета.

Между тем еще в правительственной Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг. было подчеркнуто, что ФЦП должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, инвестиционных и (или) структурных проектов, направленных на решение проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов государственной власти. В Концепции было сказано, что большинство ФЦП могут быть преобразованы в ведомственные целевые программы (ВЦП). В 2005 г. было принято положение о разработке, утверждении и реализации ВЦП. Субъекты бюджетного планирования приступили к их разработке и реализации. Однако не было случая, чтобы ведомственная программа была разработана путем преобразования соответствующей федеральной. Государственные заказчики не пожелали понижать статус своих программ и к указанному выше положению Концепции отнеслись как к рекомендации, но не как к руководству к действию. Между тем идея ВЦП связана с развитием программно-целевого метода планирования и расширением практики бюджетирования, ориентированного на результат. А отличие ВЦП от ФЦП заключается в том, что не требуется широкая межведомственная координация для их разработки и реализации.

Таким образом, вопрос о недостаточной масштабности ФЦП пока не снят с повестки дня и требует решения.

Объемы финансирования в каждой ФЦП устанавливаются в разрезе направлений – капитальные вложения, НИОКР, «прочие нужды». В Порядке разработки и реализации ФЦП нет указаний относительно желательной структуры финансирования по направлениям. Но некоторая регламентация в этом отношении оговорена в методических рекомендациях Минэкономразвития России к разработке федерального бюджета по разделу «Федеральные целевые программы», где сказано, что ФЦП должны формироваться на основе критериев, к числу которых относится «преобладание расходов на НИОКР и расходов капитального характера, включая приобретение оборудования, в структуре финансирования программы». Актуальность данного требования не

вызывает сомнения – важнейшие проблемы социально-экономического развития должны решаться с помощью создаваемой прогрессивной производственной базы.

Анализ структуры финансирования ФЦП по направлениям использования средств (по всем источникам финансирования) за последние годы показал, что по всей совокупности ФЦП доля затрат на НИОКР и капитальные вложения составляла примерно 80%. В целом достигнут высокий показатель, однако он рассчитан как итоговая величина. Если же рассмотреть данные по финансированию отдельных ФЦП, то оказывается, что примерно 40% их общего количества не соответствовали критерию преобладания затрат на НИОКР и капитальные вложения в общем объеме финансирования.

Другая классификация объемов финансирования, применяемая в программах, определяет источники финансирования – средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетные средства. Соотношение источников финансирования определяется спецификой отдельных программ, их целевой направленностью. Во многих случаях бюджетное финансирование играет роль организующего фактора в решении проблем развития отраслей экономики, социально-экономического развития регионов. Известно, что на каждый рубль средств федерального бюджета, вкладываемых в реализацию программных инфраструктурных проектов, можно привлечь до 5 руб. внебюджетных средств, в том числе средств частных инвесторов, получающих экономические стимулы для участия в производственных проектах.

К сожалению, относительные объемы привлечения средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников для реализации ФЦП не так велики – фактически в 2007 г. на 1 руб. средств федерального бюджета привлечено 1,43 руб. (а в соответствии с программными назначениями относительный объем привлечения должен был составить 1,8 руб.). Одна из существенных причин небольшого привлечения средств указывалась в докладах Минэкономразвития России об итогах реализации ФЦП: многие государственные заказчики (заказчики-координаторы) при подготовке проектов ФЦП закладывали в них необоснованно большие объемы привлеченных средств для обеспечения их лучшей «проходимости» на стадиях рассмотрения, экспертизы, согласования и утверждения. Необоснованность объемов привлеченных средств обнаруживалась в ходе реализа-

ции ФЦП. В некоторых ФЦП объемы внебюджетных источников по годам указывались ориентировочно, что свидетельствовало об отсутствии связи этих источников финансирования с объемами программных работ. Такое же утверждение можно сделать и на основании рассмотрения отчетных докладов ряда государственных заказчиков о реализации ФЦП: в них приводятся данные о высоком уровне достижения целевых индикаторов и показателей программы, хотя задания по привлечению внебюджетных источников финансирования не выполнены; целевые индикаторы и показатели рассчитывались с ориентацией на работы, финансируемые из федерального бюджета. Так, программа «Дети России» по итогам выполнения была отнесена Минэкономразвития России к числу высокоэффективных ФЦП. Все 9 согласованных целевых показателей и индикаторов достигнуты в полном объеме. Однако по подпрограмме «Дети-инвалиды» наблюдалось большое недофинансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации. Например, в 2006 г. объем капитальных вложений был почти в 7 раз ниже, чем предусматривалось принятым расписанием. Это означает, что целевые показатели и индикаторы согласовывались с ориентацией на ожидаемый объем финансирования, а не на тот объем, который был утвержден при принятии ФЦП.

Следует отметить, что в п. 31 Порядка разработки и реализации ФЦП установлена такая взаимосвязь между источниками финансирования: «При сокращении объемов бюджетного финансирования работ по целевой программе по сравнению с предусмотренными утвержденной программой государственный заказчик разрабатывает дополнительные меры по привлечению внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации мероприятий целевой программы в установленные сроки». В этой формулировке, неизменной с 1995 г., нашли отражение экономические трудности начала 90-х гг., в условиях которых могло иметь место недофинансирование программ из федерального бюджета. Впрочем, на государственных заказчиков в данном случае возлагалась невыполнимая задача – ведь и на других уровнях бюджетной системы, и в производственной сфере были свои трудности. По мере стабилизации экономики приведенная выше формулировка из п. 31 утратила свою актуальность: объем финансирования из федерального бюджета может быть сокращен по вине государственного заказчика или исполнителей программы, не выполнивших условий для открытия финансирования, в

том числе из-за задержки в выполнении работ, в представлении некачественного проекта и пр. В таких случаях нахождение замены средствам федерального бюджета не имеет смысла. Что касается дополнений этого пункта, произведенных в 2003–2004 гг., то они определяют меры ответственности государственных заказчиков за непринятие мер по полному и своевременному финансированию ФЦП в утвержденных объемах.

Дальнейший опыт показал, что наиболее надежным является финансирование из федерального бюджета, в связи с чем государственные заказчики ставили вопрос об увеличении финансирования из федерального бюджета по причине уменьшения внебюджетных средств. Так, по подпрограмме «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилья», входившей в состав ФЦП «Жилище», финансирование из федерального бюджета было увеличено в 13 раз, а за счет привлеченных источников уменьшилось в 3 раза по сравнению с принятым при утверждении программы расписанием.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Поскольку далеко не все ФЦП соответствуют предъявляемым требованиям, следует принять меры к выполнению правительственной рекомендации относительно существенного сокращения числа ФЦП путем преобразования отдельных ФЦП в ВЦП.

2. Целесообразно усилить обоснования отбора проблем, требующих разработки и решения в рамках ФЦП. Следует при этом обеспечить открытость обсуждения, возможность участия всех заинтересованных сторон в рассмотрении любых проектов ФЦП.

3. Государственные заказчики (заказчики-координаторы) при разработке проектов ФЦП должны обеспечивать определение обоснованных объемов финансирования из привлеченных источников, в том числе путем реализации принципов государственно-частного партнерства. Учитывая, что масштабность вновь разрабатываемых ФЦП должна возрастать, следует усилить ответственность государственных заказчиков за качество финансовых обоснований, поскольку ошибки в расчетах будут приводить к масштабным потерям.

4. Необходимо совершенствовать методику определения целевых показателей и индикаторов реализации ФЦП, имея в виду обеспечение объективной связи объемов финансирования (по всем источникам фи-

нансирования) с конечными результатами реализации программных мероприятий.

5. Для анализа хода реализации ФЦП целесообразно обязать государственных заказчиков (заказчиков-координаторов) контролировать объемы финансирования ФЦП по годам «скользящей трехлетки» по всем источникам.

6. Желательно важные вопросы относительно реализации ФЦП и их финансирования, в том числе о прекращении реализации, решать оперативно, а не на основании рассмотрения итогов работы за прошедший год.

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

М. В. Морошкина

Институт экономики КарНЦ РАН

Maribel74@mail.ru

В условиях становления рыночных отношений одним из главных направлений использования финансовых ресурсов должно быть финансирование развития местной производственной базы как основы для получения в будущем собственных доходов. Возможность решения социально-экономических проблем может основываться на региональном уровне за счет внутрирегиональных источников. В рамках регионального развития основное пополнение доходов региональных и муниципальных бюджетов происходит за счет развития регионального производства. Необходимо проведение сравнительного анализа регионов по основным экономическим показателям в рамках исследования внутрирегиональных источников пополнения регионального бюджета.

Неоднородность развития регионов объясняется большой территорией РФ и значительными различиями ее субъектов по потенциалу, обеспеченности ресурсами, национально-культурным традициям. В результате исследований были построены различные типологии российских регионов, выделены основные типы регионов, которые имеют определенное сочетание характеристик их развития. Анализируя процессы регионального развития, необходимо отметить, что любая

территориальная единица имеет свои характерные особенности, определяющие в основном динамику ее развития. Построение типологии позволяет выделить и учесть характеристики территории при разработке стратегии устойчивого развития.

Таблица 1

Типология регионального развития субъектов СЗФО

Типы	Регион
1. Экономические	
Наименее развитые	Псковская область, Новгородская область, Калининградская область
Традиционно развитые:	
имеющие металлургические производства	Мурманская область, Вологодская область
имеющие диверсифицированную экономику	Санкт-Петербург
Ресурсные:	
минерально-сырьевые ресурсы	Мурманская область
топливно-энергетические ресурсы	Республика Коми, Архангельская область
лесные ресурсы	Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Ленинградская область
2. Геополитические	
Приграничные	
старые	Ленинградская область, Мурманская область, Калининградская область, Республика Карелия
новые	Псковская область
Расположенные в неблагоприятных природно-климатических условиях	Мурманская область, Республика Коми, Архангельская область
Имеющие анклавное положение	Калининградская область

Сравнительный анализ показывает, что наиболее успешно развивались ресурсные регионы и регионы, имеющие развитую металлургическую промышленность. Диверсифицированная экономика не помог-

ла избежать значительного спада, но позволила наиболее быстро развиваться после девальвации рубля. Наименее развитые регионы, не имеющие значительного ресурсного потенциала, на протяжении рассматриваемого периода сохраняли отставание от других регионов. Исследование позволило выявить следующее:

- Каждый регион имеет устойчивую совокупность факторов (базисные условия), определяющих социально-экономическое развитие, причем разные регионы могут иметь и существенно различающиеся совокупности.

- Факторы могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние, причем в зависимости от влияния внешней среды может преобладать воздействие тех или иных.

- Значительное влияние на социально-экономическое развитие региона оказывают факторы внешней среды, которые в отдельные периоды являются определяющими.

- Региональные власти могут оказать существенное воздействие на развитие экономики региона, проводя активную экономическую политику.

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 исследовал 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 существенны.

Региональные различия исследовались по нескольким показателям, в первую очередь по ВРП на душу населения с помощью размаха вариации, коэффициента осцилляции и соотношения между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели (рис. 1).

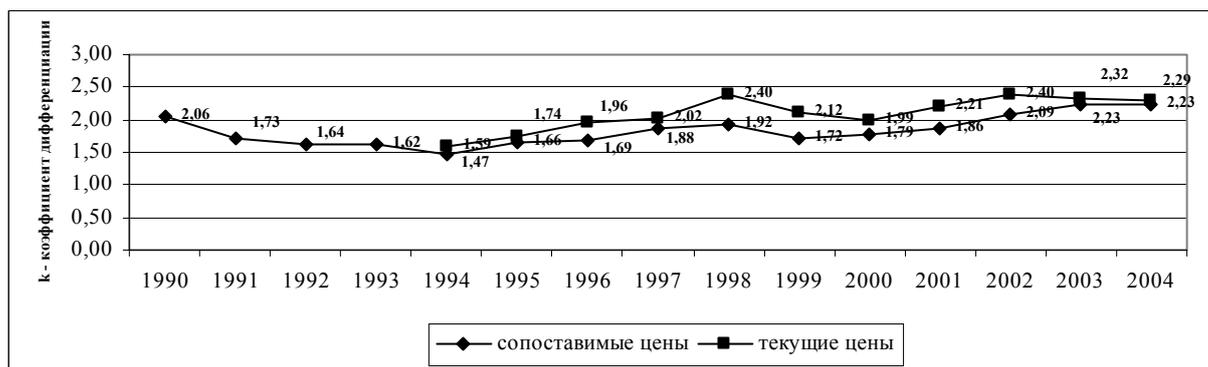


Рис. 1. Коэффициент дифференциации по показателю ВРП на душу населения в сопоставимых и текущих ценах по регионам СЗФО, имеющим минимальный и максимальный показатели

$$K = \frac{ВРП_{\max}}{ВРП_{\min}}, \quad k - \text{коэффициент дифференциации} \quad (1)$$

Коэффициент дифференциации ВРП на душу населения в текущих ценах между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели (по России – Тюменская область и Республика Дагестан), показывает рост коэффициента дифференциации, что говорит об увеличении различий между регионами в период реформ. Исследование коэффициента дифференциации в СЗФО показало, что разница между оценками в текущих и сопоставимых ценах невелика (рис. 1).

При исследовании региональных различий особо значимым показателем оказался уровень промышленного производства регионов. Региональные различия исследовались с помощью соотношения между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели объема промышленного производства:

$$K = \frac{\text{Объем_промышленного_производства}_{\max}}{\text{Объем_промышленного_производства}_{\min}}. \quad (2)$$

Анализ коэффициента дифференциации территорий СЗФО выявил стабильное, но неустойчивое увеличение разрыва между исследуемыми регионами. В первом периоде разница между текущими и сопоставимыми ценами незначительна, во втором периоде появляется некоторое увеличение разрыва, происходящее в результате девальвации рубля, и в третьем периоде происходит уменьшение разницы между регионами в текущих и сопоставимых ценах (рис. 2). У российских ре-

гионов наблюдается значительное увеличение коэффициента дифференциации в текущих ценах относительно сопоставимых.

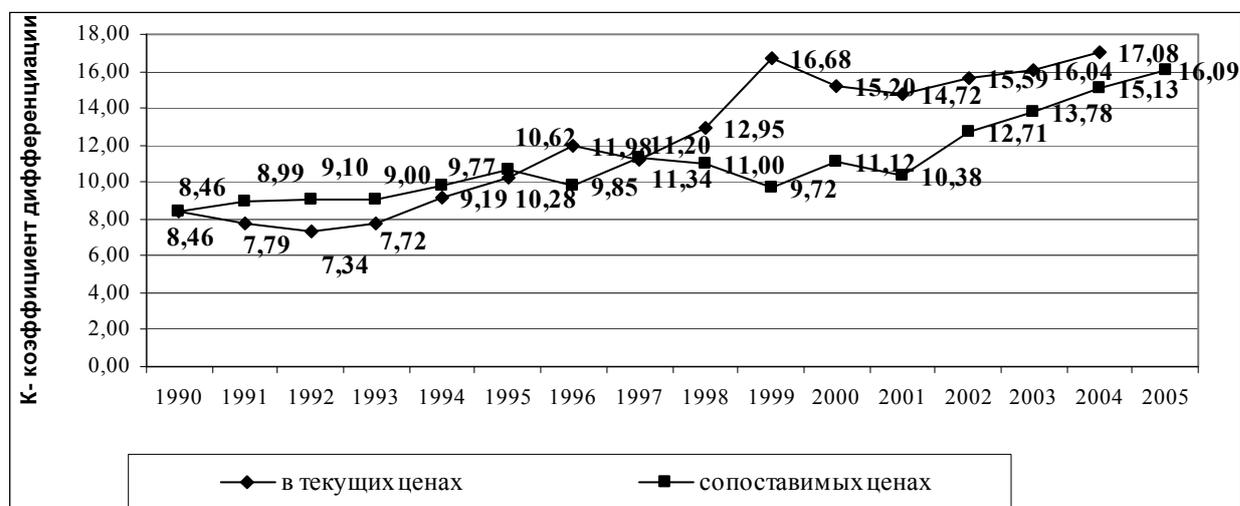


Рис. 2. Коэффициент дифференциации по показателю промышленного производства в сопоставимых и текущих ценах по регионам СЗФО, имеющим минимальный и максимальный показатели

Показателем, позволяющим сопоставить региональное развитие с другой стороны, является показатель уровня жизни населения. Его динамика в процессе экономических преобразований в значительной степени отражает темпы развития регионов (табл. 2).

Таблица 2

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

	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 – коэффициента дифференциации:

$$K = \frac{\text{Среднедушевые_доходы}_{\max}}{\text{Среднедушевые_доходы}_{\min}} \quad (3)$$

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

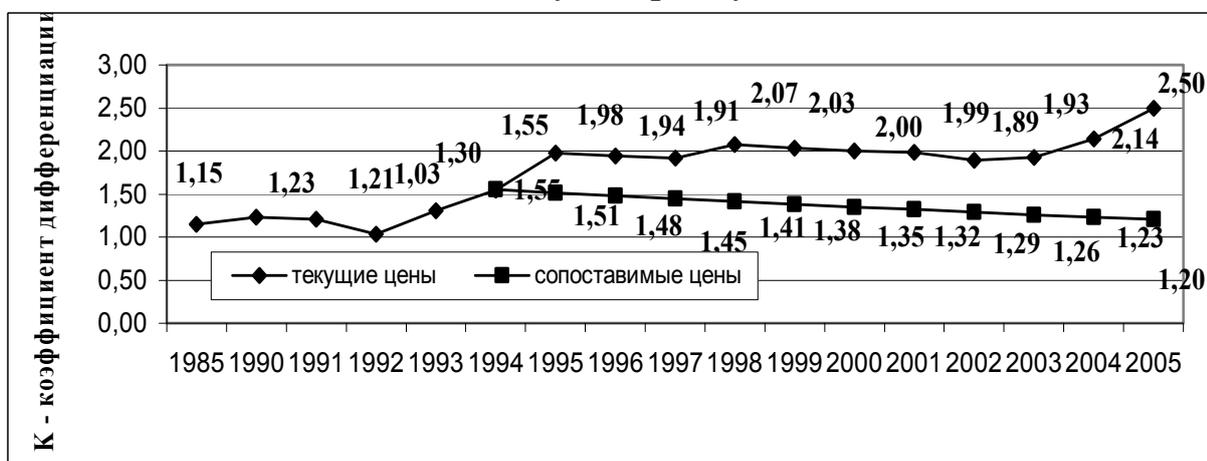


Рис. 3. Коэффициент дифференциации по показателю «Среднедушевые доходы в сопоставимых и текущих ценах между территориями СЗФО», имеющими минимальный и максимальный показатели

Предложенный график (рис. 3) показывает изменение соотношения, между территориями СЗФО, имеющими минимальное и максимальное значение показателя среднедушевых доходов населения в течение исследуемого периода. В течение 1990-х гг. дифференциация доходов в текущих ценах стабильно растет, затем несколько убывает и снова растет. Разница между сопоставимыми и текущими ценами проявляется в середине 1990-х гг. и увеличивается в последние годы. Дифференциация в сопоставимых ценах стабильно уменьшается. Аналогичная ситуация прослеживается и при анализе российских регионов.

Бюджетная политика является основой экономической государственной политики. Значимость бюджета как основного документа, оп-

ределяющего экономический потенциал федерации, региона, местного самоуправления, в период структурных преобразований значительно усилилась. В рамках регионального развития основное пополнение доходов региональных и муниципальных бюджетов происходит за счет развития регионального производства.

Региональные различия исследовались по показателю «Доходы бюджета на душу населения» с помощью размаха вариации, коэффициента осцилляции и соотношения между территориями, имеющими минимальный и максимальный показатели:

$$K = \frac{\text{Доходы_бюджета}_{\max}}{\text{Доходы_бюджета}_{\min}}. \quad (4)$$

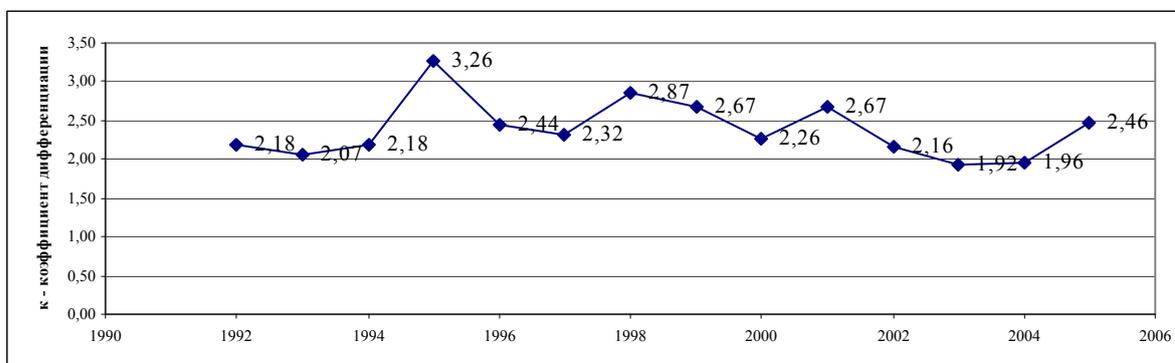


Рис. 4. Коэффициент дифференциации по показателю доходы консолидированного бюджета в текущих ценах между территориями СЗФО, имеющими минимальный и максимальный показатели

Проведенный анализ по региональным различиям среди регионов СЗФО показывает достаточно стабильный разрыв между полярными регионами в интервале от 2,0 до 3,0. Причиной данной стабильности можно назвать экономические условия, в которых формируется территориальный бюджет, – это и производственная база в регионе, и структура экономики, и численность экономически активного населения, и многие другие факторы, которые оказывают влияние на доходную часть регионального бюджета.

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, но, с другой стороны, представлять реальную картину намного лучше, чем она была, 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 1990-х гг. они только стали более явными.

Подводя итог, можно отметить, что бывшее в конце 1980-х гг. 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 гг. стал рост региональных различий, который был выявлен по трем представленным показателям – ВРП на душу населения, объемы промышленного производства, среднедушевые доходы.

Такое положение явилось результатом неодинаковой адаптации регионов к новым рыночным условиям и уменьшения объемов государственной поддержки. К существующим различиям в социально-экономическом развитии регионов прибавляется еще фактор ослабления механизма отношений между субъектами РФ.

С началом рыночных преобразований различия в социально-экономическом развитии регионов стали расти, что можно объяснить двумя объективными причинами:

- структура экономики и обеспеченность природными ресурсами и географическое положение;
- ослабление роли государства в региональном управлении.

Во-первых, разнообразная структура экономики российских регионов приводит к тому, что регионы неодинаково адаптируются к трансформации экономической системы. Рыночные реформы проходят при значительных различиях в условиях воспроизводства: регионы в разной степени обеспечены природными ресурсами, сильно отличаются по климатическим условиям, демографическим процессам, экономическому и научно-техническому потенциалам. Отраслевая и терри-

ториальная структуры современной экономики являются следствием командно-административной системы со своими экономическими преимуществами и недостатками. Переориентация с распределения товаров и услуг, строго контролируемого государством, на рыночный спрос обнаружила целый ряд регионов, в которых уровень производства не удовлетворяет рыночному спросу. Это было связано, во-первых, с включением механизма рыночной конкуренции, разделившего регионы по конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружилась также неодинаковая адаптация к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти.

Во-вторых, снижение роли государства в региональном управлении влечет за собой сокращение финансовой поддержки и усиление региональной асимметрии в рамках экономических отношений с центром. Существенно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в региональное развитие, отмене большинства региональных экономических и социальных компенсаций. В дореформенный период эти различия сглаживались политикой выравнивания, путем перераспределения бюджетных ресурсов. Эти условия позволяли эффективно развивать сферу производства в регионах.

Список литературы

1. Анализ и прогнозирование экономики региона. М., 1984. 267 с.
2. Пчелинцев О. С., Арянин А. Н., Верхунова М. С., Щербакова Е. М. Новые тенденции развития регионов России и экономическая политика федерального центра // Проблемы прогнозирования. 1998. № 3. С. 120–134.
3. Попов В. Динамика производства при переходе к рынку: влияние объективных условий и экономической политики // Вопросы экономики. 1998. № 7. С. 42–64.
4. Регионы России: В 2 т. / Госкомстат России. М., 2001.
5. Регионы России: В 2 т. / Госкомстат России. М., 2000.
6. Михеева Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы политики / РПЭИ. М., 1999.

РОЛЬ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА В РК

Е. А. Мюллер

*Аспирант ПетрГУ, экономический факультет
muller@onego.ru*

Концепцией социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2012 г. туризм отнесен к числу приоритетных отраслей хозяйственного комплекса республики. Ввиду своего высокоагрегированного характера отрасль выступает «локомотивом» регионального развития, оказывая заметное стимулирующее влияние на развитие широкого круга отраслей, вовлеченных в организацию обслуживания туристов и производство комплексного туристического 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 туристической индустрии.

Практическая деятельность по реализации целевых программ позволила за последние 8 лет в 5 раз увеличить инвестиции в инфраструктуру туризма (до 500 млн. руб. в 2007 г.), в 4 раза – объем туристско-экскурсионных и гостиничных услуг (до 465 млн. руб. в 2006 г.), 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. руб. в 2007 г.) (см. табл. 1).

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

- финансирование республиканских целевых программ развития туризма в РК;
- предоставление льготных бюджетных кредитов бизнесу на развитие туризма (до 2008 г.);
- иные формы участия.

Таблица 1

Динамика основных показателей в сфере туризма в РК

Наименование показателя	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Общее количество посетителей РК, млн. человек	1,29	1,35	1,40	1,47	1,55	1,62	1,7	1,75
Объем внебюджетных инвестиций в инфраструктуру туризма РК, млн. руб.	105	130	155	200	420	450	470	500
Туристско-экскурсионные и гостиничные услуги, млн. руб.	132,7	172,5	195,0	255,6	333,0	406,2	465,0	510
Совокупный валовой доход от всех видов въездного туризма в РК, млн. руб.	1,37	1,63	1,89	2,22	2,67	2,89	3,22	3,6
Доля туризма в валовом региональном продукте (ВРП), %	4,3	5,0	5,3	5,6	5,8	5,9	6,1	6,3

Финансирование мероприятий республиканских целевых программ представлено в табл. 2.

Таблица 2

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

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



Планируемые средства бюджета, заложенные в программе до 2010 г.



Рис. 1. Фактическое финансирование программ из бюджета РК, тыс. руб.

Анализируя данные графика, можно отметить ряд 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, – недостаточные. Отсюда невозможность проведения различных массовых мероприятий, направленных на развитие туристической 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 г., то в процентном выражении получится величина, равная 0,017%. С другой 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.

Также стоит заметить, что регулярно на реализацию программ развития туризма выделялись меньшие деньги, чем заложены были в сметной документации. Классическим примером может служить последняя программа до 2010 г., которая была принята лишь в конце 2007 г. [6]. Таким образом, не имея статуса «республиканской целевой», она официально отдельной строкой вообще не финансировалась

из бюджета [7]. Средства на реализацию программы привлекались через другие статьи расходов бюджета.

2. С принятием «Программы развития туризма до 2010 года» государственные бюджетные расходы на развитие туризма стали более прозрачными, понятными (легко увидеть, на что конкретно направляются бюджетные средства), сведения находятся в свободном доступе в Интернете.

3. Важным достижением минувшего года стала разработка Генеральной схемы размещения объектов и инфраструктуры туризма в Республике Карелия, завершившаяся в декабре 2007 г. Из бюджета РК на это мероприятие было выделено 8 млн. руб. Документ, имеющий пилотный для регионов РФ характер, нацелен на выявление конкретных объектов инфраструктуры туризма в отобранных зонах для поэтапного инвестирования. Данный стратегический документ призван стать на ближайшие годы своеобразным проводником по Карелии туристической для отечественного и зарубежного инвестора. Разработчики Генеральной схемы произвели и экономические расчеты: до 2025 г. запланировано увеличение доли Карелии в структуре туристического 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. руб. 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, туризму имеет очень большой процент получения доходов вне рамок налогообложения. Таким образом, турфирмам сложно показать прозрачность своего бизнеса, доказать обоснованность получения льготного бюджетного кредита. В этой связи стоит заметить, что за все время предоставления льготных бюджетных кредитов было выдано всего два кредита:

- На строительство лечебно-оздоровительного центра «Марциальные Воды» (Отель «Дворцы»). Проект реализован в 2003 г. на условиях софинансирования с участием иностранных инвесторов и государственной поддержки в виде льготного бюджетного кредита из

средств республиканского бюджета. Общий объем капитальных вложений составил свыше 60 млн. руб., в том числе льготный бюджетный кредит – 27,8 млн. руб;

- На реконструкцию Туристско-спортивного комплекса «Алёкка» на Сямозере в 2005 г. Стоимость проекта составила 12 млн. руб., из республиканского бюджета был выделен льготный кредит на сумму 2,5 млн. руб.

С 1 января 2008 г. в связи с поправками, внесенными в Бюджетный кодекс РФ, льготный бюджетный кредит не выдается. На региональном уровне взамен льготному кредиту появилась такая форма государственной поддержки, как субсидия на уплату процента по банковскому коммерческому кредиту в размере не более 2/3 ставки рефинансирования. Однако для получения данной субсидии в турбизнесе необходимо показать государству прозрачность своего бизнеса, в том числе финансовых потоков, а также доказать социальную значимость (новые рабочие места, уровень заработной платы) реализуемого проекта.

В 2008 г. данной субсидией в туризме уже воспользовались два предпринимателя для реализации своих инвестиционных проектов в Калевале и Костомукше.

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 в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации и Республики Карелия инвесторам 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 туристической 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.

Важно отметить, республиканский бюджет – это не только источник государственной поддержки развития туризма, но и источник аккумулирования средств от развития туризма по средствам региональ-

ных налогов. Анализируя данные табл. 1, отчетливо видно, что совокупный валовой доход от всех видов въездного туризма в РК постоянно растет, отчего увеличивается доходная часть республиканского бюджета. По самым скромным расчетам, эти средства значительно превышают те средства, которые тратит республиканская власть на развитие туризма. При этом в табл. 1 отражена только официальная статистика, которая еще не отражает доли дохода и от теневого турбизнеса. Получается некий замкнутый круг: при достаточно высоком уровне теневого бизнеса в туризме республиканский бюджет не дополняет достаточные средства в виде налоговых поступлений.

Таким образом, можно сказать, поддержка развития туризма из республиканского бюджета сводится к финансированию:

- а) целевой программы развития туризма;
- б) предоставления на конкурсной основе субсидий из бюджета Республики Карелия на частичное возмещение затрат по уплате процентов по кредитам, полученным для финансирования инвестиционных проектов;
- в) предоставления в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации и Республики Карелия инвесторам налоговых льгот по региональным налогам, а также по федеральным налогам в части, зачисляемой в бюджет Республики Карелия;
- г) предоставления на конкурсной основе государственных гарантий Республики Карелия по инвестиционным проектам за счет средств бюджета Республики Карелия.

Самые важные проблемы финансирования из бюджета РК заключаются в недостаточности средств для реализации крупномасштабных проектов в туристической сфере Карелии. С другой стороны, большая емкость «теневого» сектора туристического бизнеса снижает возможные налоговые доходы в республиканский бюджет. Получается замкнутый круг: государству на региональном уровне не хватает достаточно средств для реализации крупных проектов по развитию туризма потому, что значительная часть доходов в турбизнесе уходит от налогов, снижая доходную часть республиканского бюджета.

Список литературы

1. Туризм в Карелии: цифры и факты. [Электронный ресурс]: <http://gov.karelia.ru/gov/Power/Committee/Sport/turstat07.html>

2. Республиканская целевая программа «Развитие туризма в Республике Карелия на 2003–2006 годы». [Электронный ресурс]: <http://gov.karelia.ru/gov/Power/Committee/Sport/programm.html>

3. Региональная целевая программа «Развитие туризма в Республике Карелия на период до 2010 года». [Электронный ресурс]: <http://gov.karelia.ru/gov/Legislation/lawbase.html?lid=1570>

4. Реализованные инвестиционные проекты на территории Республики Карелия за период 2003–2006 годов в соответствии с Программой «Инвестиционная политика Правительства Республика Карелия на 2003–2006 гг.». [Электронный ресурс]: <http://gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Development/Docum/070124.html>

5. В Карелии завершается разработка Генеральной схемы размещения объектов и инфраструктуры туризма. [Электронный ресурс]: <http://www.petrozavodsk.ru/news/73977.html>

6. Распоряжение Правительства Республики Карелия № 395-р-П «О региональной целевой программе "Развитие туризма в Республике Карелия на период до 2010 года"» от 12.11.2007 г. [Электронный ресурс]: <http://gov.karelia.ru/gov/Legislation/lawbase.html?lid=1570>

7. Закон Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2007 год» № 1038-ЗРК от 19.12.2006 г. [Электронный ресурс]: <http://gov.karelia.ru/Legislation/lawbase.html?lid=214>

О ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКЕ ГОДОВОГО ОТЧЕТА ОБ ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА

О. В. Николаенко

Аудитор Счетной палаты Новгородской области

Новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ) уточнено понятие бюджетного процесса за счет включения в данное определение вопросов деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных органов по осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Таким образом, неотъемлемой частью отчетной стадии бюджетного процесса является внешняя проверка бюджетной отчетности, которая с 1 января 2008 г. включает в себя, в соответствии с нормой ст. 264.4 Бюджетного кодекса, два этапа:

- первый этап – внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств;

- второй этап – подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. Вся внешняя проверка осуществляется контрольно-счетным органом, образованным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта.

Внешняя проверка бюджетной отчетности – важнейший механизм, обеспечивающий подотчетность органа исполнительной власти перед законодательным органом. Ее результаты позволяют сделать вывод о достоверности представляемой законодателю бюджетной отчетности и дать комплексное представление об имеющихся проблемах в сфере исполнения бюджета.

Центральным звеном в проведении внешней проверки является внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств. В соответствии со ст. 264.2 Бюджетного кодекса главный администратор бюджетных средств объединяет в себе совокупность таких участников бюджетного процесса, как главный администратор доходов бюджета, главный распорядитель бюджетных средств, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета. Администраторы бюджетных средств осуществляют контроль за поступлением от плательщиков платежей в бюджет, принимают обязательства от имени соответствующих публично-правовых образований, исполняют соответствующую часть бюджета и в конечном итоге отвечают за результативность расходования бюджетных средств, достоверность формирования бюджетной отчетности. Именно на базе каждого проверенного отчета главного администратора бюджетных средств контрольно-счетными органами должно формироваться общее заключение на годовой отчет об исполнении бюджета.

Порядок проведения внешней проверки в соответствии с Бюджетным кодексом устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Поэтому в 2007 г. в областной закон от 14.06.2005 г. № 506-ОЗ «О бюджетном процессе в Новгородской области» были внесены изменения, регламентирующие проведение внешней проверки годового отче-

та об исполнении областного бюджета. Данным областным законом определены следующие сроки осуществления внешней проверки:

- не позднее 1 марта текущего финансового года главные администраторы средств областного бюджета представляют в Счетную палату области годовую бюджетную отчетность;

- до 1 апреля текущего финансового года Счетная палата области результаты внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета оформляет актами по каждому главному администратору средств областного бюджета;

- не позднее 15 апреля текущего финансового года Администрация области представляет в Счетную палату области отчет об исполнении областного бюджета и иные документы, подлежащие представлению в областную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении областного бюджета;

- не позднее 1 июня года, следующего за отчетным, на основании внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета Счетная палата области готовит заключение на годовой отчет об исполнении областного бюджета, представляет его в областную Думу, а также направляет его в Администрацию области.

В целях обеспечения проведения внешней проверки главных администраторов средств областного бюджета Счетной палатой Новгородской области были разработаны и применены методики проведения внешней проверки отчетности главных администраторов бюджетных средств за 2007 г. Методики разрабатывались с учетом норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, применяемых до 1 января 2008 г.

Внешняя проверка бюджетной отчетности по расходам областного бюджета проведена у 15 главных распорядителей бюджетных средств. Установлены нарушения на общую сумму 1909369,8 тыс. руб., в том числе:

- нарушения при составлении и ведении бюджетной росписи, смет – 338102,2 тыс. руб.;

- нарушения по закупкам – 3106,6 тыс. руб.;

- нарушения бюджетной классификации – 100,0 тыс. руб.;

- искажение бюджетной отчетности – 1566091,5 тыс. руб.;

- нецелевое расходование бюджетных средств – 878,9 тыс. руб.;

- прочие нарушения – 1090,6 тыс. руб.

При осуществлении бюджетного процесса имели место нарушения порядка составления бюджетной росписи и внесения изменений в нее, по доведению показателей бюджетной росписи до получателей бюджетных средств, соблюдению сроков, установленных Бюджетным кодексом; при составлении смет доходов и расходов подведомственных получателей, в том числе по соблюдению сроков, соответствии бюджетной росписи, по составлению смет доходов и расходов по деятельности, приносящей доход; при перемещении бюджетных ассигнований, в том числе нарушение сроков, перемещение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств свыше 5% от объемов бюджетных ассигнований, доведенных до получателей бюджетных средств, заключение договоров сверх лимитов бюджетных обязательств.

Типовыми нарушениями при заполнении отчетности являются: наличие переплаты по единому социальному налогу, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев, налогу на доходы физических лиц, что является отвлечением средств бюджета; не отражение имущества, числящегося на забалансовых счетах; отражение доходов и расходов с нарушением кодов бюджетной классификации; нарушения и формальный подход при заполнении форм Пояснительной записки; представление отчетности не в полном комплекте.

Отчет по результатам внешней проверки главных распорядителей бюджетных средств направлен в комитет финансов Новгородской области для принятия мер по устранению установленных нарушений и недостатков.

Данные нарушения и недостатки отражены в заключении Счетной палаты области, которое направлено на рассмотрение в Новгородскую областную Думу и Губернатору области в установленный срок.

В качестве обмена опытом предлагается Примерная программа внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств (Приложение).

ПРИМЕРНАЯ ПРОГРАММА**внешней проверки годовой бюджетной отчетности
главных распорядителей бюджетных средств
за 2007 г.**

Цель проверки – провести оценку достоверности отчетности главных распорядителей бюджетных средств, состояния учета и отчетности у главных распорядителей бюджетных средств, а также установить проводимую главным распорядителем бюджетных средств (далее – ГРБС) работу за обеспечением правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств (далее – ПБС).

Основные вопросы проверки:

1. Проверка законности составления бюджетной росписи и доведения бюджетных ассигнований:

- наличие бюджетной росписи (составляется в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов с поквартальной разбивкой);
- правильность составления бюджетной росписи (в том числе включение в нее всех подведомственных ПБС);
- соответствие бюджетной росписи утвержденному бюджету на 2007 г.;
- своевременность предоставления бюджетной росписи в Комитет финансов области;
- правильность и своевременность составления уведомлений о бюджетных ассигнованиях.

2. Проверка своевременности составления и утверждения смет доходов и расходов подведомственных ПБС:

- соблюдение сроков составления смет доходов и расходов ПБС;
- своевременность утверждения ГРБС смет доходов и расходов подведомственных ПБС;
- своевременность представления утвержденной сметы доходов и расходов в Комитет финансов области.

3. Проверка наличия и законности перемещений бюджетных ассигнований и внесения изменений в сметы доходов и расходов ПБС и бюджетную роспись:

При перемещении бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств выяснить:

- наличие фактов превышения объемов перемещенных бюджетных ассигнований свыше 5% от объемов бюджетных ассигнований, доведенных до ПБС;

- своевременность доведения соответствующего уведомления до подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств;

- наличие внесения в бюджетную роспись, сметы доходов и расходов бюджетного учреждения изменений, соответствующих перемещениям бюджетных ассигнований;

- корректность таких изменений.

При внесении изменения в утвержденную смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части перераспределения средств между ее статьями проверить:

- наличие документов, мотивирующих выявленное изменение;

- отсутствие увеличения (уменьшения) общей суммы расходов после внесения изменений;

- факт уведомления Комитета финансов области о внесенных в смету изменениях.

При изменении бюджетных ассигнований (лимитов бюджетных обязательств), бюджетной росписи ГРБС, смет доходов и расходов вследствие внесения соответствующих изменений в закон об областном бюджете проверить:

- своевременность доведения до подведомственных распорядителей и получателей уведомлений об изменении лимитов бюджетных обязательств;

- своевременность предоставления свода таких уведомлений в разрезе распорядителей и получателей в финансовый орган.

4. Проверка мероприятий, направленных на осуществление финансового контроля за использованием бюджетных средств ПБС:

- наличие системы внутриведомственного контроля использования бюджетных средств (в т. ч. наличие норм в положениях о ГРБС, наличие ставок ревизоров и т. д.);

- результаты проведенных контрольных мероприятий;
- использование результатов внутриведомственного контроля (принятие мер, учет при составлении отчетности об исполнении бюджета);
- осуществление методического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью, разработка планов работ по совершенствованию учета и отчетности в подведомственных учреждениях (табл. 5, 7 пояснительной записки).

5. Проверка достоверности бюджетной отчетности:

- правильность составления отчетности в объеме и по формам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- наличие дополнительных форм бюджетной отчетности, кем они установлены;
- полнота заполнения показателей в формах отчетности, согласованность взаимосвязанных показателей между ними и баланса;
- правильность составления консолидированной бюджетной отчетности ГРБС в части полноты включения в него отчетов всех подведомственных учреждений, а также данных отчета по операциям самого ГРБС;
- соответствие в отчете данных на начало года аналогичным показателям на конец предыдущего года, а плановых показателей – утвержденным годовым сметам доходов и расходов с учетом последовавших в отчетном периоде изменений, оформленных в установленном порядке;
- отметить случаи превышения кассовых расходов по отдельным статьям бюджетных ассигнований, а также неисполненные назначения, предусмотренные сметами доходов и расходов с учетом изменений;
- рассмотреть движение нефинансовых активов (основных средств, нематериальных активов, материальных запасов, производственных активов), состояние дебиторской и кредиторской задолженностей;
- обоснованность списания дебиторской задолженности, а также недостач материальных ценностей за счет учреждения;
- какие принимались меры по ликвидации задолженности и недостач денежных средств и материальных ценностей;
- охарактеризовать приписки и другие искажения отчетности, чем они вызваны;

- отражение по бухгалтерскому учету исправлений, внесенных в отчет при его приемке, правильность и обоснованность их внесения;
- своевременность представления всеми подведомственными ПБС годовой бюджетной отчетности ГРБС;
- своевременность представления консолидированной отчетности в Комитет финансов области;
- имеются ли на формах отчетов предусмотренные подписи руководителя учреждения, главного бухгалтера, а на формах, где отражаются плановые назначения, подпись руководителя финансово-экономической службы.

Кроме того, у ГРБС проверить организацию и состояние бухгалтерского учета:

- установить, утверждена ли учетная политика, если да, то каковы ее особенности, правовое обоснование;
- установить, имеются ли правила документооборота и технология обработки учетной информации;
- оценить правильность ведения регистров бухгалтерского учета и соблюдение установленного порядка документооборота, хранения документов;
- установить, утвержден ли порядок проведения инвентаризации;
- проверить соблюдение сроков и порядка проведения инвентаризации;
- установить, заключены ли договоры о полной индивидуальной материальной ответственности с материально ответственными лицами;
- установить, соблюдается ли порядок отражения операций по исполнению бюджета на счетах бюджетного учета;
- установить, соблюдаются ли правила корреспонденции счетов бюджетного учета;
- установить, проведено ли заключение счетов текущего учета. Проверить соответствие показателей баланса ГРБС как получателя бюджетных средств данным Главной книги, которая, в свою очередь, сверяется с данными синтетического и аналитического учета, а также обоснованы ли статьи заключительного баланса ГРБС данными инвентаризации, проведенной в соответствии с установленными требованиями;
- соответствие данных, приведенных в остальных формах отчетности данным Главной книги ГРБС, оборотам и остаткам аналитического учета.

ДВА ФАКТОРА УСПЕХА – ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ

В. А. Новиков

*Министерство финансов Республики Саха (Якутия), г. Якутск
minfin@first.sakhanet.ru*

Введение 131-го Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» начиная с 2006 г. на территории нашей республики внесло существенные изменения в структуру межбюджетных отношений, существовавших ранее. До 1 января 2006 г. из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) получали финансовую помощь 40 муниципальных образований. С 1 января 2006 г. на территории республики образовалось 446 муниципальных образований, в том числе 2 городских округа, 34 муниципальных района, 49 городских и 361 сельское поселение.

С самого начала формирования двухуровневой системы местного самоуправления бюджетная политика Правительства Республики Саха (Якутия) направлена на сохранение исторически сложившихся территориальной целостности и эффективно действовавших механизмов финансирования, на консолидацию бюджетных средств. С этой целью полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений наделены органы местного самоуправления муниципальных районов, а все бюджетные средства направляются через бюджеты муниципальных районов в бюджеты поселений.

При этом сам процесс расчета финансовой помощи для выравнивания бюджетной обеспеченности приобрел более прозрачный и справедливый характер, чем действовавший ранее процесс выравнивания местных бюджетов путем «прямого счета». То есть каждый орган местного самоуправления знает, по каким параметрам, на основании каких исходных данных рассчитывается финансовая помощь, которую он получит. Но с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств новый механизм выравнивания бюджетной обеспеченности создает предпосылки для проведения оптимизации и сокращения расходов местных бюджетов с учетом своих доходных возможностей.

2007 г. в части бюджетного регулирования был обусловлен принятием Федерального закона № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюд-

жетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Данный законодательный акт внес изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части реализации бюджетной реформы, направленной на новое качество управления общественными финансами, повышение прозрачности и эффективности бюджетного процесса, долгосрочную финансовую стратегию государства. В Республике Саха (Якутия) проведены ряд подготовительных мероприятий, позволяющих с 1 января 2008 г. осуществить бюджетный процесс в новых условиях.

С этой целью приняты такие основополагающие законодательные акты Республики Саха (Якутия), касающиеся бюджетного процесса и межбюджетных отношений, как «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)», «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов отдельными государственными полномочиями Республики Саха (Якутия) по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений», и внесены изменения в Закон Республики Саха (Якутия) «О выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований Республики Саха (Якутия)», исходя из позиций нового Бюджетного кодекса РФ, сформирован также и Закон Республики Саха (Якутия) «О государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на 2008 год».

В доходах бюджетов 356 муниципальных поселений (86,8% от общего числа всех муниципальных образований) налоговые и неналоговые доходы составляют менее 20%, а численность муниципальных районов с такими же показателями составляет 19 муниципальных образований (55,9% от общего числа всех муниципальных районов). Таким образом, изначально 84% всех муниципальных образований могут исполнить собственные расходы местного значения менее чем на 20%. При этом анализ исполнения местных бюджетов за 2006–2007 гг. показывает рост качества управления местными бюджетами, направленного на соблюдение бюджетного и налогового законодательства, увеличение ответственности органов местного самоуправления. Исполнение налоговых и неналоговых доходов показывает положительную динамику – ежегодное поступление сверхплановых доходов. В то же время объемы выделяемых средств из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) местным бюджетам в качестве межбюджетных трансфертов ежегодно увеличиваются.

По кредиторской задолженности бюджетных учреждений муниципальных образований происходит постепенное снижение, если на 1 января 2007 г. объем кредиторской задолженности составлял 388,4 млн. руб., то на 1 января 2008 г. – 243,4 млн. руб. Наибольшее существенное снижение за 2007 г. произошло по задолженности за коммунальные услуги бюджетных учреждений перед предприятиями жилищно-коммунального хозяйства (на 59,6 млн. руб.).

В первую очередь Главам муниципальных образований при управлении муниципальными финансами необходимо:

1) принять меры по увеличению собственных доходов муниципальными образованиями. В течение 2006–2007 гг. Министерством финансов Республики Саха (Якутия) постоянно проводилась большая работа по разъяснению о применении мер по увеличению собираемости местных налогов в бюджет. Поскольку местные налоги (т. е. земельный налог и налог на имущество физических лиц) являются основными налоговыми доходами, на которых будет основано развитие финансового потенциала муниципалитетов. Однако на сегодняшний момент существенного увеличения собираемости по данным налогам не наблюдается, хотя определенные резервы по этим направлениям имеются. Это говорит о том, что на местах не проводится целенаправленная работа по проведению комплекса мер, направленных на организацию деятельности по оформлению и государственной регистрации прав на недвижимое имущество;

2) перейти на более качественное управление бюджетными средствами. И в первую очередь это касается проведения полной инвентаризации с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств имеющихся объектов, сети бюджетных учреждений, муниципальных учреждений, МУПов и т. д., также проведения качественного размещения муниципальных заказов, наиболее полного использования имеющейся возможности по оказанию платных услуг населению;

3) провести работу по снижению объемов муниципального долга. В соответствии со ст. 107 БК РФ в муниципальных образованиях, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в общем объеме доходов в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 7%, предельный объем муниципального долга должен составлять 50% от налоговых и неналоговых доходов местного бюджета. Несоблюдение данного значения влечет применение мер принуждения к муниципальному образованию за нарушение бюд-

жетного законодательства. По состоянию на 1 июля 2007 г. данное значение не соблюдали 24 муниципальных района.

Для приведения объемов муниципального долга указанному предельному значению Министерством финансов Республики Саха (Якутия) инициировано создание рабочей комиссии по уменьшению и списанию долговых обязательств МО Республики Саха (Якутия).

С целью стимулирования органов местного самоуправления по переходу на более качественное управление муниципальными финансами из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) выделяются дополнительные средства. Во-первых, это средства на реализацию Республиканской программы государственной поддержки местного самоуправления на 2006–2008 гг., утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) № 135 от 20 апреля 2006 г. В 2007 г. было выделено 37,5 млн. руб., в том числе на техпаспортизацию объектов муниципальной собственности – 28,5 млн. руб., на целевую подготовку специалистов по составлению, исполнению бюджетов поселений и ведению бюджетного учета расходов местных бюджетов – 1,8 млн. руб., на присуждение грантов в финансово-экономической сфере и в области агропромышленного комплекса – 6,6 млн. руб. На 2008 г. расходы на реализацию Республиканской программы государственной поддержки местного самоуправления составили 71,81 млн. руб., из них 60,11 млн. руб. запланировано на оформление градостроительной документации, 7,7 млн. руб. – на выплату грантов в финансово-экономической сфере и в области агропромышленного развития, 4,0 млн. руб. – на целевую подготовку специалистов по составлению, исполнению бюджетов поселений и ведению бюджетного учета расходов местных бюджетов.

Во-вторых, в целях поощрения достижения наилучших показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления в бюджете 2008 г. предусмотрены средства, которые будут выделены по результатам оценки наилучшим муниципальным образованиям. Поскольку с 2008 г. ужесточаются условия предоставления межбюджетных трансфертов, данные средства будут выделяться только тем муниципальным образованиям, которые полностью выполняют их и принимают активное участие по внедрению новаций в части повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

В-третьих, принятая в 2007 г. новая Программа реформирования региональных финансов Республики Саха (Якутия) ежегодно предусматривает средства на внедрение автоматизированных систем управления муниципальными финансами, на выплату грантов по результатам мониторинга соблюдения бюджетного законодательства, оценки платежеспособности и качества управления финансами. Таким образом, надо наиболее полно использовать стимулирующие механизмы межбюджетных отношений.

Одним из основных инструментов реализации межбюджетных отношений в Республике Саха (Якутия) является подписание ежегодных Соглашений о финансовых взаимоотношениях между Министерством финансов Республики Саха (Якутия) и муниципальными образованиями. Подписание данного документа обусловлено, во-первых, требованием бюджетного законодательства РФ и РС(Я), а также необходимостью установления совместных действий Министерства финансов и органов местного самоуправления по реализации Закона Республики Саха (Якутия) «О государственном бюджете Республики Саха (Якутия)» в части финансовых взаимоотношений государственного и местного бюджета. Практика подписания соглашений с главами муниципальных районов (городских округов) существует с 1997 г.

В рамках работы по подписанию данного Соглашения устанавливается ФОТ работников бюджетных учреждений муниципалитетов с учетом его повышения с 1 февраля 2008 г. на 14%, объемы по целевому финансированию за счет средств, предусмотренных в государственном бюджете Республики Саха (Якутия) по межбюджетным трансфертам на выплату заработной платы, коммунальных услуг с выделением основного поставщика коммунальных услуг ГУП «ЖКХ Республики Саха (Якутия)». Определяется численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по возрастным группам.

Особый акцент в работе сделан на определение направления использования остатков средств на счетах местных бюджетов, как на основной момент финансового оздоровления муниципальных финансов.

В рамках подписания вышеуказанных Соглашений между Министерством финансов Республики Саха (Якутия) и муниципальными образованиями Республики Саха (Якутия) выявлен объем дефицита средств поселений на 2008 г. в сумме 215 млн. руб., на финансирование которого источником определена дотация на поддержку мер по

обеспечению сбалансированности бюджетов. Средства будут выделены бюджетам муниципальных районов для последующего распределения их по бюджетам поселений. Таким образом, ответственность за правильное распределение выделенных средств между поселениями возложена на Глав муниципальных районов.

Этот источник будет предусматриваться ежегодно в государственном бюджете Республики Саха (Якутия), поскольку процесс окончательного разграничения расходных полномочий и доходных источников не установился и механизмы межбюджетного регулирования по объективным причинам не могут отвечать предъявляемым требованиям. А для создания более реалистичной методики распределения дотации бюджетной обеспеченности муниципальных образований необходимы данные об объемах расходных полномочий, выполняемых за счет местных бюджетов. Имея по итогам двух последних лет данные об исполнении местных бюджетов муниципальных образований и утвержденные бюджеты на 2008 г., планируется создание рабочей группы по внесению изменений в методику распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Необходимость такой работы обусловлена задачами повышения эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне и укрепления местных бюджетов.

На 2009 г. стоит задача по дальнейшему совершенствованию бюджетного процесса в муниципальных образованиях в части проведения подготовительных работ по переходу на среднесрочное бюджетное планирование, на финансирование бюджетных учреждений на основе методов бюджетирования, ориентированного на результат, на перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения и т. д. С переходом на принципы бюджетирования, ориентированного на результат, на уровне республики бюджетная политика будет направлена на стимулирование муниципальных образований в части оптимизации бюджетных расходов, повышения доходной базы и эффективного использования бюджетных средств. При этом смещение акцентов в бюджетном процессе будет производиться путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств, повышения качества планирования и управления финансами, определения полномочий ответственных лиц, изменения системы отчетности, создания систем управленческого учета и управления качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг, системы текущего монито-

ринга и контроля за результатами. Таким образом, будут осуществляться переход от сметного финансирования бюджетных учреждений к программно-целевому финансированию и расширение их самостоятельности в части распоряжения полученными средствами в соответствии с поставленными задачами.

ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНЫХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ

Л. А. Павлова

*Зам. директора Программы реформирования региональных финансов
Министерства финансов Республики Саха (Якутия)
lpav@minfin.sakha.ru*

Целью данного исследования является обоснование программных методов управления финансовыми и материальными ресурсами сферы здравоохранения в условиях реформирования социальных отраслей и системы региональных финансов.

Республика Саха (Якутия) является одним из наиболее сложных субъектов Российской Федерации в вопросах оптимизации бюджетных расходов и внедрения новых механизмов бюджетирования, ориентированных на результат. Одной из основных причин является достаточно громоздкая бюджетная сеть, необходимость которой обусловлена сложившейся системой расселения населения, сложностями в транспортном сообщении, большой территориальной протяженностью республики. Эти факторы определяют высокий уровень расходов на одну единицу бюджетной услуги, нехватку средств на полное исполнение бюджетных обязательств, а также ограничивают пределы оптимизации сети бюджетных учреждений.

На формирование неэффективной сети также повлияли просчеты в реализации инвестиционной политики республики в 1990-х гг., когда решения о строительстве тех или иных объектов социальной инфраструктуры принимались без учета оценки количественных и качественных потребностей в предоставляемых ими бюджетных услугах, в том числе и на основе учета реальной демографической и миграцион-

ной ситуации. На локальном уровне сформировались избыточные мощности социальной сферы. Например, в сфере здравоохранения это выражается в строительстве современных и технологичных, но хронически не загруженных на полную мощность стационаров в ряде районных центров.

Тем не менее в Республике Саха (Якутия) начиная с 2003 г. в рамках реализации программ реформирования региональных финансов активно проводятся мероприятия, направленные на оптимизацию бюджетных расходов. В настоящее время выделяются следующие актуальные направления этого процесса:

а) реальная оценка потребностей в предоставлении бюджетных услуг и внедрении стандартов их качества по всем видам услуг, которые могут контролироваться, в первую очередь, потребителями данных услуг;

б) переход на новые методы планирования бюджета на принципах бюджетирования, ориентированного на результат, в том числе:

- упорядочивание реестров расходных обязательств по ведомствам, видам бюджетных услуг, бюджетным сетям;

- разработка ведомственных целевых программ с указанием четких и количественно измеримых целей и мероприятий по их реализации;

- обоснование ресурсного обеспечения по штатам, учреждениям и финансовым ресурсам с выделением бюджетов текущих и принимаемых обязательств, при этом для принимаемых обязательств (проекты, направленные на развитие) необходимы технико-экономические обоснования и инвестиционные проекты;

- формирование системы контроля над исполнением поставленных целей в среднесрочном периоде;

- подготовка и публичная экспертиза хода реализации докладов об основных направлениях деятельности министерств и ведомств;

в) оценка эффективности предоставления общественных услуг как бюджетными учреждениями, так и автономными учреждениями, проведение реструктуризации бюджетной сети;

г) переход на прогрессивные формы бюджетного финансирования – нормативно-подушевое, формирование государственного и муниципального заказа по оказанию общественных услуг не только для негосударственных организаций, но и для отдельных типов бюджетных учреждений.

Наиболее существенную долю в расходах бюджетов субъектов РФ, как известно, занимают расходы на социальные цели – образование, здравоохранение, физическую культуру и спорт, культуру, жилищно-коммунальное хозяйство. Эти расходы, называемые еще «социальным бюджетом», составляют в большинстве регионов РФ до 90% расходов.

В сфере здравоохранения к расходным обязательствам Республики Саха (Якутия) как субъекта Федерации относятся финансовое обеспечение мероприятий по:

- оказанию специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

- оказанию специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских организациях (за исключением федеральных);

- оказанию медико-социальной помощи гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями (за исключением федеральных специализированных медицинских организаций);

- формированию расходов в части обязательного медицинского страхования неработающего населения.

К расходным обязательствам органов муниципального самоуправления в сфере здравоохранения относятся организации по оказанию на территории муниципального образования скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.

В структуре расходов на здравоохранение удельный вес расходов из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) и местных бюджетов составляет 51%, из средств территориального фонда обязательного медицинского страхования – 49%. Подавляющее количество медицинских учреждений (98,8% от общего числа) на территории Республики Саха (Якутия) являются государственными (данные Министерства здравоохранения Республики Саха (Якутия)) и муниципальными. Сектор коммерческой (частной) медицины только начинает формироваться в ряде крупных городов республики, при этом спектр оказываемых услуг ограничен.

Всего на территории республики функционирует 603 учреждения различного типа, в том числе 5 федеральной формы собственности. Из них: больничные учреждения – 242 (в том числе 63 – юридические лица); диспансеры – 45; самостоятельные амбулаторно-поликлинические учреждения – 65; учреждения особого типа – 7; фельдшерско-акушерские пункты – 228; детские туберкулезные санатории – 9; станции скорой медицинской помощи – 2; станции переливания крови – 2, дом ребенка – 1.

В табл. 1 представлены основные показатели здравоохранения Республики Саха (Якутия) в сравнении с данными в среднем по РФ, нормативами и экспертными оценками. Анализ показывает, что в республике имеет место превышение как средних по России значений, так и нормативов практически по всем показателям, характеризующим состояние отрасли.

Например, по уровню фактической обеспеченности круглосуточными койками республика опережает Россию в 1,5 раза, а если учесть экспертные оценки, отражающие реальные потребности в наличии мощностей, – в 2,2 раза. Также имеет место превышение численности врачей (в 1,1 раза), среднего и малого медицинского персонала (в 1,3 раза).

Данные свидетельствуют, что система здравоохранения Республики Саха (Якутия) недостаточно эффективна и нуждается в модернизации. Основными факторами являются:

- особенности организации системы первичной медико-санитарной помощи вследствие исторически сложившейся нерациональной схемы расселения населения, на уровне районов организованы центральные улусные больницы, которые помимо специализированных ЛПУ включают в свой состав сельские участковые больницы, врачебные амбулатории, фельдшерско-акушерские пункты, которые охватывают практически все 409 поселений Республики Саха (Якутия). В ряде районов имеет место значительная отдаленность и труднодоступность поселений от центральных районных больниц, что обуславливает высокие расходы на санитарную авиацию;

Таблица 1

Основные показатели системы здравоохранения РС (Якутия) в сравнении со среднероссийскими показателями, нормативами и экспертными оценками

№	Показатели	Дополнительные показатели	Целевые значения Правитель- ства РФ, нормативы	Фактические данные в РС (Якутия) в 2007 г.	Изменения при пе- реходе на норматив- ное финансирование за 5 лет в относи- тельных показателях
1	Структура расходов системы здравоохранения РС (Якутия) по уровням оказания медицинской помощи	Скорая	5%	6,20%	-1,20%
		Амбулаторная	45%	29,90%	15,10%
		Стационарная	50%	63,90%	-13,9%
2	Количество работающих в здравоохранении на 10000 чел. населения	Экспертная оценка	260	331,0	-71
		Среднее по РФ в 2005 г.	316,6		-14,4
3	Количество врачей на 10000 чел. населения	Среднее по РФ в 2005 г., норматив	43	48,8	-5,8
4	Количество среднего медперсонала на 10000 чел. населения	Среднее по РФ в 2005 г.	95,6	128,6	-33
5	Количество коек на 10000 чел. населения	Экспертная оценка	70	153,1	-83,1
		Среднее по РФ в 2005 г.	99,3		-53,8
6	Уровень госпитализации на 100 чел.	Экспертная оценка	18	27,6	-9,6
		Среднее по РФ в 2005 г.	22,3		-5,3

Продолжение табл. 1

		Норматив РФ по Программе государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи (постановление Правительства РФ от 24.06.2001 г. № 550)	19,6		-8
7	Среднее пребывание больного на койке (дни)		14	14,5	-0,5
8	Средняя занятость койки (дни)	Норматив РФ по Программе государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи (постановление Правительства РФ от 24.06.2001 г. № 550)	320	322	-2
9	Численность населения, переходящая на нормативное финансирование (первичная медико-санитарная помощь)		100,00%	0,00%	82,30%
10	Количество учреждений, переходящих на нормативное финансирование (первичная медико-санитарная помощь)		100,00%	0%, всего 296 учреждений	26,80%

- медицинские учреждения в сельских населенных пунктах мало-мощны в кадровом и ресурсном плане, качество оказываемых ими услуг находится на недостаточном уровне;

- неэффективность бюджетных расходов на здравоохранение из-за содержания, превышающего федеральные нормативы обеспеченности коечного фонда в участковых больницах;

- неравномерное распределение ресурсов здравоохранения, при котором основная часть сосредоточена на уровне специализированных учреждений, а в первичном звене здравоохранения, наиболее массовом, их не хватает. Кроме того, имеет место диспропорция в структуре расходов по основным видам медицинских услуг, в них преобладают расходы на содержание круглосуточного коечного фонда;

- отсутствует этап реабилитации и долечивания больных;

- зачастую на медицинские учреждения возлагаются не свойственные им социальные функции: неоправданная госпитализация социально незащищенных граждан, а также обеспечение занятости населения в сельских районах;

- низкая мотивация труда врачей, вследствие оплаты труда по ЕТС, а не по объему и качеству оказанных медицинских услуг.

Все эти факторы обуславливают актуальность задачи оптимизации материальных, трудовых и финансовых ресурсов здравоохранения Республики Саха (Якутия). В целях проведения масштабной реформы системы здравоохранения были приняты следующие нормативно-правовые акты:

- постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 25 мая 2006 г. № 218 «О нормативных расходах на содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, физической культуры и спорта, получающих финансирование из государственного бюджета Республики Саха (Якутия)» (утверждены натуральные нормативы обеспеченности, которые служат базой расчета стоимости бюджетных услуг);

- постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 04 июля 2007 г. № 293 «План оптимизации расходов по основным направлениям социальной сферы на 2007–2011 гг.» (сокращение коечной сети на 1077 коек, реструктуризация специализированных коек, вывод сервисных структур из состава лечебных учреждений, создание системы врача общей практики, создание пунктов телемедицины, что позволит сократить расходы на санитарную авиацию);

- постановление Республики Саха (Якутия) от 29 октября 2007 г. № 440 «Об утверждении порядка расчета нормативов финансирования программы государственных гарантий оказания населению РС (Якутия) бесплатной медицинской помощи» (проведение эксперимента по переходу на НПФ и новую систему оплаты труда с 1 января 2008 г. на 10 «пилотных» площадках, в том числе 5 районных центральных больниц, 3 городских лечебных учреждения и 2 республиканские специализированные больницы).

Кроме того, на стадии утверждения находятся: проект постановления Правительства Республики Саха (Якутия) «О внедрении отраслевой системы оплаты труда работников "пилотных" учреждений здравоохранения РС (Якутия)», ведомственная целевая Программа реформирования региональных и муниципальных финансов Республики Саха (Якутия) на 2008–2010 гг. и Программа по повышению эффективности управления и использования ресурсов в социальной сфере Республики Саха (Якутия) на 2007–2009 гг.

Основные программные мероприятия, в комплексе содержащиеся в вышеуказанных нормативно-правовых актах, предполагают ожидаемые результаты (табл. 2).

Таблица 2

Ожидаемые конечные результаты программных мероприятий в сфере здравоохранения Республики Саха (Якутия)

Индикаторы	Единица измерения	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	лет	65,5	65,6	65,7	65,8
2. Снижение младенческой смертности	на 1000 род. живыми	10,6	12	11,8	11,5
3. Общая заболеваемость населения с впервые установленным диагнозом	на 1000 чел.	929,1	937	937	937
4. Снижение показателя заболеваемости от инфекционных заболеваний	% (ежегодно)		2	4	5
5. Количество круглосуточных коек	на 10 тыс. населения	121,9	117,12	112,34	107,56
6. Занятость койки в году	дни	322	323,6	325,2	326,8

Продолжение табл. 2

7. Объем медицинской помощи на одного жителя, в том числе:					
стационарная медицинская помощь	койко-дни	3,84	3,813	3,761	3,596
амбулаторная медицинская помощь	посещения	9,4	9,2	9,2	9,2
дневные стационары всех типов	дни лечения	0,748	0,735	0,735	0,735
скорая медицинская помощь	вызовы	0,327	0,318	0,318	0,318
8. Отношение среднемесячной заработной платы работников здравоохранения к среднемесячной заработной плате работников, занятых в экономике республики	%	55,74	58,15	58,57	57,27
9. Численность врачей в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения на конец года (штатные должности)	единиц на 10 тыс. населения	60,4	60,3	60,1	59,8
10. Численность среднего медицинского персонала в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения на конец года (штатные должности)	единиц на 10 тыс. населения	135,9	135,8	135,5	134,9
11. Уровень госпитализации в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения	на 100 человек населения	27,1	26,9	26,5	25,3
12. Средняя продолжительность пребывания пациента на койке персонала в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения	дни	14,2	14,2	14,2	14,2

1. Перенос финансовых и организационных усилий из сектора стационарной помощи в сектор амбулаторной помощи, в том числе доведение удельного веса расходов на амбулаторно-поликлиническую помощь до 45% против 30% в настоящее время, по стационарной (включая стационарно-замещающую) помощи – до 50% против 64%.

2. Расширение функций первичного звена и объемов деятельности участковых терапевтов, педиатров в сфере предоставления наиболее простых специализированных медицинских услуг, формирование института общей врачебной практики, что повлечет за собой реформирование всей системы оказания медицинской помощи, прежде всего амбулаторной. До 2009 г. в республике запланировано формирование 29 офисов общих врачебных практик на базе действующих городских и сельских учреждений здравоохранения. Начиная с 2010 г. планируется строительство 12 офисов врача общей практики в сельской местности. Будет стимулироваться развитие системы частнопрактикующих врачей.

3. Перевод части круглосуточного коечного фонда в дневной стационар, организация центров амбулаторной хирургии, стационаров на дому, т. е. расширение использования стационарно-замещающих технологий в целях оптимизации излишнего коечного фонда и персонала, организация системы долечивания и реабилитации пациентов, которая сейчас в республике находится только на стадии становления.

4. Формирование механизмов повышения мотивации врачей и медицинского персонала к повышению качества медицинских услуг посредством перехода организации системы оплаты труда на основе ЕТС к отраслевой системе оплаты труда, тесно увязанной с конечным результатом.

5. Формирование крупных современных высокотехнологичных центров параклиники, отказ от мелких диагностических подразделений в каждом ЛПУ. Данные центры будут предназначены для общего пользования на принципах финансовых договорных отношений.

6. Разработка и внедрение новых принципов финансирования медицинской помощи, в том числе нормативно-подушевое финансирование, расширение спектра платных медицинских услуг и привлечение внебюджетных источников финансирования, внедрение

механизмов расчета первичного звена за потребленные медицинские услуги через утвержденные государством тарифы.

Нормативы расходов бюджетных услуг для ЛПУ Республики Саха (Якутия) были разработаны в 2007 г. ФГНУ ИРЭС в рамках государственного заказа Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) по основным видам медицинских услуг – амбулаторное посещение, койко-день в круглосуточном стационаре, день лечения в дневном стационаре, выезд скорой помощи. Расходы на капитальные вложения, коммунальные услуги, государственные гарантии по социальной защите персонала не нормируются.

Новый механизм финансирования предполагает финансирование из двух источников – бюджета Республики Саха (Якутия) и ТФ ОМС, внедрение системы мониторинга объема и качества оказанных услуг и финансирование по результатам работы. Мониторинг оказания медицинских услуг возлагается на ТФ ОМС, который будет ежеквартально доводить информацию до главных распорядителей бюджетных средств и средств ОМС для корректировки объемов финансирования. В течение пяти лет адаптационного периода предусмотрен переход на полную бюджетную обеспеченность ЛПУ, участвующих в эксперименте, в целях минимизации социальных рисков предусмотрены механизмы адаптации.

Согласно новому порядку финансирования, страховые медицинские организации (далее – СМО) проводят экспертизу счетов и реестров ЛПУ, экспертизу качества оказанных медицинских услуг и доводят сведения до главных распорядителей бюджетных средств, которые на этих основаниях производят корректировку объемов финансирования. Для ЛПУ утверждаются годовые планы-задания, в которых устанавливаются объемы медицинской помощи (с поквартальной разбивкой) и их финансовое обеспечение, включая средства ОМС и бюджета.

После утверждения плана-задания ЛПУ формируют и утверждают в ТФ ОМС по согласованию с Министерством здравоохранения Республики Саха (Якутия) сметы расходов, включая средства ОМС, с поквартальной разбивкой. В течение года 1 раз в квартал ЛПУ вправе производить передвижки средств по статьям расходов, что значительно расширяет самостоятельность учреждений и стимулирует их к экономному и эффективному расходованию средств.

Оплата медицинской помощи осуществляется на основе единой тарифной политики. Тарифы рассчитываются на основе методики и

устанавливаются ежегодно Тарифным соглашением. Они делятся по уровням оказания медицинской помощи. Оплата медицинской помощи авансируется, окончательный расчет производится по законченному случаю по представленным ЛПУ счетам и реестрам за оказанные медицинские услуги. Сверх установленных планов-заданий оплата не производится, в этом случае предусматривается привлечение внебюджетного финансирования, средств потребителей услуг (за исключением скорой медицинской помощи).

Список литературы

1. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 25 мая 2006 г. № 218 «О нормативных расходах на содержание учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, физической культуры и спорта, получающих финансирование из государственного бюджета РС(Якутия)».

2. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 04 июля 2007 г. № 293 «План оптимизации расходов по основным направлениям социальной сферы на 2007–2011 гг.».

3. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 29.10.2007 г. № 440 «Об утверждении порядка расчета нормативов финансирования программы государственных гарантий оказания населению РС (Якутия) бесплатной медицинской помощи».

4. Проект постановления Правительства Республики Саха (Якутия) «О внедрении отраслевой системы оплаты труда работников "пилотных" учреждений здравоохранения РС (Якутия)».

5. Ведомственная целевая Программа реформирования региональных и муниципальных финансов Республики Саха (Якутия) на 2008–2010 гг.

6. Программа по повышению эффективности управления и использования ресурсов в социальной сфере Республики Саха (Якутия) на 2007–2009 гг.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА АЛТАЕ

С. В. Пакшенкова

*Начальник юридического отдела ООО «Сибсоцбанк», г. Барнаул
svpa@sibsoc.ru*

Успешное проведение реформы местного самоуправления (МСУ) в значительной степени зависит от порядка и условий распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ. В Бюджетном кодексе РФ распределяются налоговые доходы между уровнями бюджетной системы, а из федерального и региональных бюджетов предоставляются межбюджетные трансферты.

Так, в Алтайском крае принят закон о нормативах отчислений от федеральных, региональных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами [1] на постоянной основе, утверждены единые дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов, городских округов:

- налог на добычу полезных ископаемых – по нормативу 100%;
- налог на добычу полезных ископаемых (за исключением углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) – по нормативу 60%;
- сбор за пользование объектами животного мира – по нормативу 100%;
- единый налог в связи с применением упрощенной системы налогообложения – по нормативу 90%;
- единый сельскохозяйственный налог – по нормативу 30%.

Закрепление на долговременной основе дополнительных нормативов отчислений от федеральных региональных налогов и сборов в местные бюджеты повысило в некоторой степени самостоятельность органов местного самоуправления и качество планирования доходов бюджетов муниципальных образований.

Тем не менее поступления в местные бюджеты от местных налогов составляют 5% от общей суммы доходов местных бюджетов. А наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов остаются поступления от налога на доходы физических лиц в размере не менее 40% поступлений от данного налога, что составляет 22,4% от общей суммы доходов местных бюджетов [2].

Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не могут обеспечить формирование их достаточной собственной доходной базы. В большинстве городских и сельских поселений местные бюджеты формируются в основном за счет финансовой помощи, доля которой в доходах большинства местных бюджетов составляет 60%, а в некоторых местных бюджетах – 80% [2].

В Алтайском крае в связи с неравномерностью социально-экономического развития муниципальных образований (а их в регионе 797) и размещения налоговой базы разработаны механизмы бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи на основе формализованных методик расчета.

Методики распределения финансовой помощи муниципальным образованиям в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на долгосрочной основе закреплены Законами Алтайского края «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов» и «О краевом фонде финансовой поддержки поселений» [3, 4].

Реализация муниципальной реформы в Алтайском крае на начальной ее стадии выявила две главные проблемы: финансовое обеспечение муниципальных образований; разграничение полномочий органов государственной власти края и органов местного самоуправления, а также органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений.

Практика показывает, что размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, определен ниже их минимальных потребностей. Кроме того, ежегодно закрепляются за муниципалитетами дополнительные вопросы местного значения федеральными законами (например, № 199-ФЗ и № 258-ФЗ), которые не сопровождаются передачей местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Вопрос об уровне собственных доходов является одним из основных вопросов реформы местного самоуправления. Земельный налог и налог на имущество физических лиц – основа местных налогов, отличается сезонностью – до 2/3 поступлений приходится на второе полугодие, при этом земельный налог является наиболее трудно собираемым [5].

Органы МСУ муниципальных районов не получают отчислений по налогу на землю и потому не заинтересованы в улучшении администрирования данного налога, что не способствует его собираемости.

Основу доходной части бюджетов муниципальных районов на Алтае так же, как и в целом по России, составляют НДФЛ и единый налог на вмененный доход. Бюджеты муниципальных районов в сравнении с поселениями более устойчивы.

В Алтайском крае есть ряд поселений, которые на фоне остальных выглядят относительно благополучно с точки зрения доходной части местного бюджета. Но абсолютное большинство сельских поселений имеют крайне незначительные собственные источники для формирования доходов своих бюджетов. Проблема состоит зачастую в том, что на территории этих поселений находятся населенные пункты, в которых вообще отсутствует экономическая деятельность.

Доходная база городских округов наиболее диверсифицирована, поэтому бюджеты городских округов обладают наибольшим запасом прочности.

На 2007 г. объем местных бюджетов на решение вопросов местного значения был спрогнозирован в сумме 11 161 млн. руб., или 57%, неналоговые доходы – 1003 млн. руб., или 10%, объем финансовой помощи – 3737 млн. руб., или 33% в объеме бюджетов для решения вопросов местного значения.

Объем финансовой помощи из краевого бюджета, перераспределяемый по муниципальным образованиям края, определяет масштабность и значимость межбюджетных отношений в крае, а также объем государственных полномочий, переданных для осуществления органами местного самоуправления.

При расчете финансовой помощи в Алтайском крае используются не фактические суммы доходов и расходов бюджетов муниципальных образований, а потенциально возможные налоговые доходы, потребность в ресурсах с учетом объема расходных полномочий. Учитывается дифференциация расходных потребностей муниципальных образований на основе коэффициентов стоимости жилищно-коммунальных услуг, масштаба (для учета количества населенных пунктов в составе муниципального образования), возрастной структуры населения и другие.

Механизм выравнивания действует таким образом, чтобы в максимально возможной степени создать уровень бюджетной обеспечен-

ности в соответствующей группе, при этом муниципальные образования, имеющие наибольшую бюджетную обеспеченность, в результате перечисления «отрицательных трансфертов» в краевой бюджет все же имеют бюджетную обеспеченность выше средней.

Другим направлением предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям является финансирование социальных расходов, относящихся к расходным обязательствам муниципальных образований. За счет средств краевого бюджета осуществляются компенсационные выплаты на питание обучающимся в муниципальных образовательных учреждениях.

Размер средств на предоставление компенсационных выплат на питание определяется в соответствии с формализованной методикой, основанной на принципах нормативного подушевого финансирования.

В рамках реализации мероприятий по совершенствованию системы инвестиций определен порядок принятия решений об оказании инвестиционной финансовой помощи местным бюджетам.

Бюджетам муниципальных образований за счет средств бюджета края предоставляются бюджетные кредиты на покрытие кассовых разрывов, что обеспечивает сбалансированность местных бюджетов в ходе их исполнения.

В то же время напрашивается вывод о том, что обеспечить 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.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, которые должны осуществляться ими самостоятельно за счет средств региональных бюджетов (за исключением субвенций из федерального бюджета). Для этих целей в составе бюджетов субъектов РФ образуются фонды финансовой поддержки муниципальных образований [6].

Однако субъекты РФ не располагают достаточными собственными налоговыми доходами для исполнения указанного полномочия. Учитывая значительную централизацию налоговых доходов в федеральном бюджете, бюджетная обеспеченность муниципальных образо-

ваний в значительной степени зависит от размера финансовой помощи, оказываемой за счет федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

Поэтому в крае в настоящее время нет бездотационных муниципальных районов, на 2007 г. удельный вес дотации в объеме доходов составил в среднем по краю 63%, в бюджетах городских округов – 13%. Особенностью построения бюджетной системы края является наличие сельских муниципальных образований (98%). В данных муниципалитетах процессы социально-экономического развития проходят гораздо сложнее и имеют более длительный период стабилизации.

На финансовое обеспечение муниципальных образований в Алтайском крае оказывают отрицательное влияние некоторые факторы.

1. Административные расходы на содержание органов МСУ составляют более половины стоимости бюджетных услуг (в ряде поселений объема собранных налогов хватает лишь на исполнение указанных полномочий). Такая ситуация не может быть признана нормальной.

2. Проблема передачи полномочий по соглашениям между муниципальными районами и поселениями, входящими в их состав. Можно допустить вариант, когда муниципальный район передает отдельные полномочия поселениям с обязательной передачей субвенций на их осуществление, но вариант, когда дотационное поселение передает свои полномочия муниципальному району и соответствующие субвенции, свидетельствует только о полной ненужности таких муниципальных образований.

3. Быстроснижающаяся численность населения в большинстве муниципальных образований и в целом в Алтайском крае. За 2005–2006 гг. численность населения уменьшилась на 42,4 тыс. чел. А это означает, что в ближайшем будущем предстоит смена границ муниципальных образований, состава собственности, перерасчет объемов бюджетных доходов и расходов.

Список литературы

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ.

2. Закон Алтайского края от 31.08.2005 г. № 62-ЗС «О нормативах отчислений от федеральных, региональных налогов и сборов, преду-

смотренных специальными налоговыми режимами».

3. Закон Алтайского края от 03.11.2005 г. №89-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки поселений».

4. Закон Алтайского края от 03.11.2005 г. №90-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов».

5. Волков В. Проблемы и перспективы финансового обеспечения реформы местного самоуправления из федерального и региональных бюджетов // Бюджет. 2007. Апрель. С. 36–38.

6. Заболотный А. Финансовое обеспечение – самый сложный вопрос реформы // Местное самоуправление на Алтае. 2007. № 1. С. 14–18.

ДЕФИЦИТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

М. Н. Палюшок

*Главный специалист Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области
mail: pmn@volgafin.ru*

Бюджет субъектов Российской Федерации выступает инструментом обеспечения деятельности и важнейшим элементом проведения экономической и социальной политики региона. Заимствования же являются действенным механизмом его балансирования: применение долговых инструментов позволяет решать проблемы нехватки средств на текущие задачи региона и формировать основу для перспективного развития. Региональные заимствования предоставляют возможности привлечения дополнительных финансовых ресурсов для достижения долгосрочных целей с учетом приоритетов инвестиционного развития.

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.

Право субфедеральных органов власти осуществлять прямые и косвенные заимствования при условии проведения разумной политики заимствований создает основу для усиления независимости регионов.

Необходимость осуществления заимствований на субфедеральном уровне обуславливается наличием специфического круга ответственности, особенностями распределения трансфертов в рамках межбюджетных отношений и закрепления доходных полномочий за данным уровнем управления. Субфедеральные заимствования могут осуществляться на определенные цели, в том числе на обеспечение инфраструктуры региона. В иных случаях возможность осуществления займов обуславливается необходимостью и экономическим эффектом. Инвестиции, результат от осуществления которых появится в течение нескольких лет, могут финансироваться за счет средств, привлеченных от размещения займов [1].

В пользу применения заемных инструментов выступает необходимость обеспечения баланса в уровне доходов и расходов бюджета: их использование предоставляет возможности приведения в соответствие уровня принятых обязательств и уровня доходов субфедеральных органов власти. Подобная необходимость обуславливается возможностью появления временного несоответствия в уровне принятых обязательств и доходных поступлений в течение финансового года. Заимствования позволяют устранить этот разрыв и сохранить необходимый уровень предложения государственных услуг [2].

Тем не менее заимствования следует рассматривать, прежде всего, как инструмент среднесрочного и долгосрочного балансирования бюджета. Покрытие текущих расходов возможно в исключительных случаях – в рамках финансового года – для покрытия дефицита, образующегося в результате кассовых разрывов.

Но применение заемных ресурсов может рассматриваться как инструмент балансирования не только доходной и расходной сторон бюджета, но и интересов поколений граждан. При реализации инвестиционных проектов возникает проблема соблюдения интересов: положительный эффект от реализации инвестиционного проекта распространяется на длительный период времени и затрагивает не только нынешнее, но и следующие поколения граждан. Из этого следует, что часть бремени по реализации конкретного проекта должна ложиться

на будущие поколения. Заимствования выступают адекватным инструментом реализации данного принципа.

Кроме того, заимствования обеспечивают экономическое развитие территории. Отсрочка в реализации инвестиционных проектов имеет отрицательные последствия для функционирования экономики региона. Негативный эффект проявляется в снижении уровня занятости и уровня доходов. Таким образом, субфедеральные заимствования являются действенным инструментом реализации инфраструктурных проектов и обладают стимулирующим эффектом на региональную экономику.

Итак, заимствования можно рассматривать как инструмент балансирования интересов поколений, расходной и доходной сторон бюджета, а также экономического развития территории. Однако существует и иной взгляд на проблему дефицитного финансирования расходов.

Теория и практика осуществления заимствований и управления долговыми обязательствами в западноевропейских странах не дает однозначного ответа на вопрос о необходимости поддержания практики долгового финансирования со стороны органов власти [3]. Очевидным является необходимость разделения заимствований по целям их осуществления и направлениям использования заемных ресурсов: на цели инвестиционного характера и на цели покрытия текущих расходов бюджета. «Золотое правило» сбалансированного бюджета предписывает осуществлять заимствования только для финансирования капитальных расходов, исключая возникновение долговых обязательств в результате осуществления заимствований с целью покрытия текущих расходов.

Классическая теория бюджетного федерализма допускает возможность и предпочтительность финансирования инвестиционных проектов посредством осуществления заимствований в противовес финансированию за счет текущих доходов бюджета. В качестве обоснования необходимости осуществления заимствований и состоятельности приведенной посылки существуют следующие аргументы.

1. Баланс уровня расходов и возможностей доступа к положительным результатам реализации проекта. Заимствования выступают инструментом решения проблемы балансирования нагрузки на налогоплательщиков. Очевидно, что расходы, обусловленные инвестициями в проект, возникают в момент его реализации, но положительный эффект распространяется на достаточно продолжительный период вре-

мени. В случае осуществления капитальных инвестиций за счет текущих доходов граждан, проживающий и осуществляющий свою деятельность на данной территории, теоретически может не испытать на себе положительный эффект от реализации проекта, поскольку возможен вариант смены места проживания и регистрации и, соответственно, утраты возможности пользования результатами от функционирования объекта инвестирования. Это обусловлено тем, что основная часть капитальных инвестиций осуществляется на субфедеральном уровне и за счет доходов и иных источников финансовых ресурсов территорий, в том числе и налоговых.

Данная ситуация также предполагает возможность пользования результатами от функционирования объекта гражданами, не участвовавшими в его финансировании, также в результате смены места проживания и регистрации после осуществления инвестиций в проект. Осуществление финансирования инвестиционного проекта за счет заемных ресурсов гарантирует распределение расходов среди граждан, фактически испытывающих на себе положительный эффект от его реализации, посредством уплаты налогов, взимаемых на данной территории и поступающих в бюджет региона, либо напрямую – посредством взимания сборов за пользование объектом. Одним из направлений использования поступлений из указанных источников является частичное погашение долговых обязательств, а также обеспечение расходов по их обслуживанию.

2. Оптимальное распределение ресурсов. Определенная взаимосвязь и зависимость субъектов, участвующих в финансировании капитальных вложений, и субъектов, испытывающих на себе положительный эффект от реализации проекта, является одним из условий обеспечения оптимальности распределения ресурсов. Финансирование капитальных расходов за счет заемных ресурсов делает эту взаимосвязь более тесной.

3. Эффект от ускоренного развития территории. Применение заемных инструментов способствует более динамичному развитию территории, что определяет перевес положительного эффекта от ускоренного развития над отрицательным эффектом от осуществления займов, обусловленного дополнительными расходами по их обслуживанию.

Возможны различные варианты реализации данного принципа в части инвестиций в инфраструктурные проекты. При наличии в собст-

венности субъекта Российской Федерации объекта, привлекательного для частного инвестора, и отсутствии необходимой инфраструктуры для его развития, органы власти региона имеют возможность обеспечить возведение необходимых инфраструктурных объектов за счет текущих доходов. В результате завершение возведения инфраструктурных объектов отодвигается на неопределенный срок, как и ввод в эксплуатацию исходного объекта и, соответственно, поступление доходов в бюджет.

Возможно начало реализации инвестиционного проекта без обеспечения исходного объекта необходимой инфраструктурой со стороны региональных органов власти. В таком случае, несмотря на возможность проведения тендера среди нескольких частных инвесторов, снижаются стоимость, а соответственно, и поступления от реализации исходного объекта. Наиболее привлекательным с позиции эффективности является вариант привлечения заемных ресурсов и обеспечения посредством их применения реализации в короткие сроки инфраструктурного проекта. Данный вариант обеспечивает: увеличение стоимости исходного объекта либо величины ренты от его использования; расширение круга заинтересованных инвесторов; ускорение экономического развития территории, предполагающего в том числе привлечение инвесторов для реализации иных проектов, обеспечение занятости и увеличение доходных поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации. В результате положительный эффект от ускоренного развития значительно превосходит отрицательный эффект от применения долговых инструментов, обусловленный дополнительными расходами по их обслуживанию.

4. Сокращение текущих расходов. В случае осуществления крупных инвестиций, связанных с капитальными вложениями, за счет текущих доходов бюджета возникает необходимость несения дополнительных расходов, обусловленных длительными сроками реализации инфраструктурных проектов, которые увеличивают их общую стоимость. Данные расходы связаны с необходимостью поддержания и обслуживания элементов инфраструктурных объектов до завершения проекта и введения объекта в эксплуатацию. Эта проблема может решаться посредством применения заемных ресурсов.

5. Стабилизация уровня обеспеченности финансовыми ресурсами. Уровень капитальных расходов субъектов Российской Федерации в течение относительно продолжительного периода времени может

варьироваться. В том случае, если проекты, связанные с капитальными вложениями, финансируются за счет текущих доходов, величина спроса на финансовые ресурсы будет меняться в соответствии с изменениями в уровне доходов бюджета. Применение заемных ресурсов позволяет стабилизировать уровень капитальных расходов в рамках реализуемых проектов. Однако речь должна идти исключительно о стабилизации расходов в среднесрочном и долгосрочном периодах.

6. Привлечение дополнительных финансовых ресурсов посредством участия в программах софинансирования со стороны федерального центра. При реализации органами власти субъекта Российской Федерации инвестиционного проекта в приоритетной в целом для государства области возможно привлечение в порядке софинансирования федерального центра. Это способствует сокращению сроков реализации проекта и снижению нагрузки на региональный бюджет. Заимствования также выступают необходимым элементом обеспечения минимального уровня финансового участия со стороны региона.

Учитывая положительные эффекты осуществления заимствований, следует рассмотреть и отрицательные. Вопрос о целесообразности привлечения дополнительных финансовых ресурсов посредством осуществления заимствований возникает в связи с необходимостью несения дополнительных расходов, обусловленных существованием банковских процентов, комиссий и иных платежей. Таким образом, создается дополнительная нагрузка на бюджет. Этим обуславливается предпочтительность осуществления капитальных расходов за счет текущих доходов, что исключает необходимость несения дополнительных расходов по обслуживанию обязательств.

Существует иная точка зрения и на проблему балансирования нагрузки на налогоплательщиков, обусловленную эффектом неравномерного распределения расходов и возможностей доступа к положительным результатам реализации проекта. Данная проблема не возникает в том случае, если процесс инвестирования в капитальные объекты на субфедеральном уровне осуществляется на постоянной основе и обеспечение капитальных расходов осуществляется ежегодно. За счет налогов, сборов и иных источников финансовых ресурсов происходит финансирование принятых к реализации и вновь разработанных проектов. При этом граждане, проживающие и осуществляющие свою деятельность на территории данного региона, пользуются результатами ранее завершенных инвестиционных проектов.

Кроме того, финансирование капитальных расходов за счет текущих доходов способствует эффективному их осуществлению. Возможность привлечения заемных ресурсов создает чувство обеспеченности, и в результате необходимость поиска путей повышения эффективности расходов исключается из вопросов первостепенной важности. Ограниченность ресурсов при финансировании капитальных расходов за счет текущих доходов бюджета стимулирует поиск возможностей повышения эффективности расходов и высвобождения финансовых ресурсов для решения инвестиционных задач.

К тому же заимствования можно рассматривать как механизм переложения долгового бремени. Долговые обязательства в данном случае являются связующим звеном между администрациями. Посредством заимствований создается возможность пользования положительным эффектом от их осуществления с переложением бремени по их обслуживанию на администрацию, приходящую на смену нынешней [4].

Исходя из этого, предпочтительным представляется осуществление капитальных расходов за счет текущих доходов бюджета. Тем не менее, рассматривая преимущества данного механизма финансирования, следует учитывать следующее.

Во-первых, решение проблемы балансирования уровня расходов и возможностей доступа к положительным результатам реализации проекта посредством обеспечения непрерывности процесса инвестирования в капитальные объекты на субфедеральном уровне предполагает существенность и постоянство потока капитальных расходов на протяжении нескольких лет. Но следует учитывать, что уровень расходов на капитальные нужды на субфедеральном уровне может существенно изменяться в течение относительно продолжительного периода времени.

Во-вторых, капитальные вложения носят долгосрочный характер, и их реализация связана с решением объективно необходимых и общественно значимых задач, что снижает риск отказа от продолжения принятого предшествующей администрацией политического курса, хотя и не исключает его. Проблему переложения долгового бремени в данном контексте следует рассматривать, прежде всего, в связи с применением заемных инструментов для текущего балансирования бюджета.

Это же касается эффективности текущих расходов: программный и долгосрочный характер инвестиций, осуществляемых за счет заимствований, подразумевает поиск наиболее оптимальных вариантов привлечения и использования заемных ресурсов, не исключая необходимости повышения эффективности текущих расходов бюджета.

В-третьих, применение заемных инструментов стимулирует развитие региона, что определяет перевес положительного эффекта от ускоренного развития над отрицательным эффектом от осуществления заимствований, обусловленного дополнительной нагрузкой на бюджет.

Исходя из всего вышеизложенного, можно говорить о возможности и необходимости применения заемных инструментов, в том числе для обеспечения экономического развития территории и решения задачи экономической и финансовой стабилизации.

Рассматривая вопрос о возможностях применения бюджетных инструментов, в том числе и долговых, в целях экономической стабилизации, следует учитывать, что данная функция проявляется, главным образом, на федеральном уровне. Возможности субфедеральных органов власти по макроэкономической стабилизации значительно ограничены. Тем не менее достижение целей социально-экономического развития происходит, прежде всего, за счет применения финансовых инструментов и в условиях осуществления финансовой стабилизации.

Кроме того, макроэкономическая стабильность государства находится в прямой зависимости от состояния экономик регионов и, следовательно, от степени финансового риска, обусловленного политикой в области заимствований с учетом участия всех субъектов финансовой системы. Следовательно, возможность привлечения финансовых ресурсов посредством осуществления заимствований не противоречит необходимости поддержания макроэкономической стабильности и применения субъектами Российской Федерации заемных инструментов в целях финансовой стабилизации.

При этом проблема существования финансового риска, обусловленного проводимой субъектами Российской Федерации политики в области заимствований, решается посредством закрепления федеральным центром на законодательном уровне количественных ограничений.

Таким образом, ограниченность возможностей макроэкономической стабилизации не исключает возможности проведения собствен-

ной долговой политики в целях балансирования бюджета и реализации инвестиционных проектов в рамках политики экономического развития региона. Данная возможность может реализовываться на субфедеральном уровне с учетом интересов поколений и балансирования нагрузки по обеспечению расходов на инвестиционные проекты.

Список литературы

1. Subnational public financial management: institutions and macroeconomic consideration. Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War, Raju Singh. International Monetary Fund, 2005. P. 11.
2. Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. Robert D. Ebel and Serdar Yilmaz. World Bank Institute, 2002. P. 39–40.
3. Local Government Borrowing: Risks and Rewards. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, 2004. P. 1–25.
4. Public debt management: theory and history/ edited by Rudiger Dornbush and Mario Draghi. Cambridge University Press, 2004. P. 11.

МЕСТО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ МУНИЦИПАЛИТЕТА

О. А. Панов

*Администрация Кондопожского муниципального района
devid@onego.ru*

Административная реформа, проводимая в России, включает в себя и финансовую реформу. Мы получили новый уровень бюджетов – бюджеты поселений. Если два года назад в Кондопожском муниципальном районе Республики Карелия был один местный бюджет, то сегодня их десять – один городской, восемь сельских и непосредственно районный. Соответственно произошла и децентрализация управления финансовыми ресурсами в рамках одного муниципального района. Как в этих условиях сохранить управляемость районом, если Главы посе-

лений юридически самостоятельны, друг другу не подчиняются и не подотчетны?

С нашей точки зрения, выход один – создание единого в рамках муниципального района стратегического документа, обязательного для исполнения всеми руководителями. Именно по этой причине основной задачей, которую поставила перед собой Администрация района осенью 2006 г., была подготовка Программы социально-экономического развития.

Рассматривая пример стратегического планирования в Кондопожском муниципальном районе, мы должны понимать необходимость жесткой связи между экономическими процессами, происходящими в отдельном районе, и социально-экономической ситуацией в республике в целом. Поэтому в своей непосредственной работе местная власть опирается на уже существующие научные разработки, в первую очередь специалистов Института экономики Карельского научного центра РАН, подготовленные совместно с Правительством республики. В первую очередь, это «Возрождение Карелии» – Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период 2002–2010 гг., в основу которой «... положены ряд принципов, сочетание которых позволяет охарактеризовать ее как инструмент долгосрочного системного управления региональным развитием: принцип целенаправленности, принцип комплексности, принцип системности, принцип адекватности, принцип эффективности, принцип легитимности и др.» [1].

Теоретической основой в разработке системы долгосрочного планирования является использование основ общей теории управления развитием социально-экономических систем в рамках синергетической парадигмы. Методы планирования и управления формируются в рамках концепции экономического человека, когда гуманитарные ценности и создаваемый капитал рассматриваются как результат экономической деятельности и общей теории систем и концепции институциональной экономики. На основании данного подхода работает творческий коллектив, созданный Правительством Республики Карелия на базе академического Института экономики Карельского научного центра РАН. Задачи данного творческого коллектива – проектирование будущего региона (стратегии до 2020 г.) и разработка механизмов его реализации. Все работы ведутся с 1999 г. в диалоге между властью,

бизнесом и общественными организациями в рамках основной парадигмы – формирование гражданского общества.

Говоря же о стратегическом планировании как инструменте муниципального менеджмента, необходимо определить в первую очередь, в чем его особенности. Менеджмент – это самостоятельный вид профессионально осуществляемой деятельности, направленной на достижение в ходе любой деятельности экономического субъекта определенных намеченных целей путем рационального использования материальных, трудовых и административных ресурсов. Принято связывать понятие менеджмента с деятельностью предприятий, но данная статья посвящена муниципальному управлению, которое имеет свои существенные особенности. Предприятие ориентируется на спрос и потребности рынка, постоянно стремится к повышению эффективности производства, то есть к получению оптимальных результатов с меньшими затратами, стремится к хозяйственной самостоятельности, обеспечивающей свободу принятия решений тем, кто несет ответственность за конечный результат деятельности предприятия. Муниципальный же менеджмент – это особая сфера управленческой деятельности, цели которой определяются федеральными и региональными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации. И наиболее важным документом на сегодняшний день, безусловно, является Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым были внесены изменения в уставы органов местного самоуправления всех муниципальных образований.

Согласно Уставу Кондопожского муниципального района, «функцией местного самоуправления является обеспечение жизнедеятельности населения муниципального района, нормального хода воспроизводственных процессов – воспроизводство населения и трудовых ресурсов, окружающей среды, общественного продукта, территориальной организации хозяйства и населения» [2]. Исходя из этих функций и определяются цели муниципального менеджмента в Кондопожском муниципальном районе.

Управленческие решения принимаются в муниципалитете на основе информации, получаемой и обрабатываемой в процессе подготовки решений. Управленческое решение подлежит реализации и контролю за его исполнением. Менеджер должен не только выбирать ме-

ры воздействия и средства контроля, но и рассматривать варианты решений в отношении их практической осуществимости в данной конкретной обстановке. Процесс функционирования системы управления включает работу по ее совершенствованию и рационализации, поскольку современный менеджмент основан на рациональных способах принятия решений.

К задачам, решаемым в муниципальном менеджменте, относятся:

- определение конкретных целей развития территории;
- выявление приоритетности целей, их очередности и последовательности решения, то есть разработка стратегии развития муниципальной территории;
- выработка системы мероприятий для решения намечаемых проблем на различные временные периоды;
- определение необходимых ресурсов и источников их обеспечения;
- установление контроля за выполнением задач.

Муниципальный менеджмент в зависимости от видов и последовательности деятельности можно разделить на три стадии:

1. Стратегическое управление (включает в себя выработку цели менеджмента, прогнозирование как предвидение результатов развития, перспективное планирование как систему мер, необходимых для преодоления отклонения прогнозируемых итогов от установленной цели).

2. Оперативное управление (непосредственная деятельность по реализации вышеуказанных мер).

3. Контроль (включает анализ достигнутых результатов и выступает как исходный пункт нового цикла управления).

Разработка экономической политики муниципалитета предполагает определение целей деятельности и стратегии его развития на ближайшую и дальнюю перспективу, исходя из потенциальных возможностей муниципальной территории и обеспеченности его соответствующими ресурсами. При разработке стратегических позиций обычно пользуются определенными показателями, как качественными – более отдаленная цель, так и количественными – конкретные задания.

Между этими показателями существует взаимосвязь: стратегия, вырабатываемая на высшем уровне, становится целью и ориентиром в низовых звеньях управления. В связи с этим следует различать общие и специфические цели.

Общие цели отражают концепцию развития муниципальной территории и разрабатываются на длительную перспективу и определяют основные направления программы развития. Здесь происходит ранжирование по принципу приоритетности по следующей схеме:

а) обеспечение максимальной занятости населения при имеющемся наборе видов производственной деятельности, осуществляемой на муниципальной территории;

б) обеспечение административно-экономических мер для поддержания устойчивости положения существующих предприятий как цели глобальной политики по следующим направлениям: потенциал конкурентоспособности; инвестиционная политика; кадровая политика; решение социальных вопросов;

в) разработка новых направлений развития территории, новых предприятий, что предполагает разработку структурной политики, включая диверсификацию продукции, вертикальную интеграцию действующих производств и так далее.

Специфические цели разрабатываются в рамках общих целей по основным сферам экономики и могут выражаться в количественных и качественных показателях. Например, это подпрограммы развития сельского хозяйства или туризма на территории муниципального района. Они носят характер подцелей и обычно устанавливаются не только в абсолютных плановых показателях, но и путем определения направлений развития в функциональных областях (по маркетингу, в области научных исследований и разработок, по производству, в области финансов).

Все вышеизложенное определяет основные цели муниципального менеджмента и подчеркивает, что на современном этапе развития государства возрастающее значение приобретает совершенствование административно-экономических методов управления. В связи с этим все большее значение придается разработке глобальной стратегии развития муниципальной территории, основанной на долговременной и стабильной ориентации как промышленного, так и сельскохозяйственного производства, а также сферы услуг (в которой важнейшей отраслью является туризм), в целях жизнеобеспечения населения, проживающего на муниципальной территории.

В понятие «планирование» входит определение целей и путей их достижения. Планирование деятельности предприятий осуществляется по таким важным направлениям, как сбыт, финансы, производство и

закупки. На территории любого муниципального образования действуют десятки, а иногда сотни предприятий, и мы должны понимать, что при муниципальном планировании развития территории все частные планы предприятий должны быть взаимоувязаны между собой и объединены.

Стратегическое планирование само по себе не гарантирует успеха, и муниципалитет, создающий стратегические планы, может потерпеть неудачу из-за ошибок в организации, мотивации и контроле. Тем не менее формальное планирование может создать ряд существенных благоприятных факторов для организации развития муниципальной территории. Знание того, чего конкретно местная власть хочет достичь, помогает уточнить наиболее подходящие пути действия.

Принимая обоснованные и систематизированные плановые решения, руководство муниципалитета снижает риск принятия неправильного решения из-за ошибочной или недостоверной оперативной информации о ситуации на предприятиях и в отрасли или о внешней экономической и финансовой ситуации в Федерации или в субъекте Федерации. Таким образом, планирование помогает создать единство общей цели внутри муниципалитета.

Планирование всегда ориентируется на данные прошедших периодов, но стремится определить и контролировать развитие муниципальной территории в перспективе. Поэтому надежность планирования зависит от точности и правильности бюджетного учета в муниципалитете и бухгалтерских расчетов предприятий. Поскольку методологией бюджетного учета, сводом отчетности в муниципалитетах занимаются финансовые органы, то именно им отводится одна из наиболее важных ролей в разработке стратегических планов. Кроме того, именно в финорганах аккумулируются аналитические данные о налоговых и неналоговых поступлениях во все уровни бюджетов. Финорганы и занимаются реальным проведением бюджетной реформы в рамках Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Стратегическое планирование представляет собой набор действий и решений, принятых руководством, которые ведут к разработке специфических стратегий. Эти стратегии предназначены помочь достичь своих целей. Процесс стратегического планирования является инструментом, помогающим обеспечивать основу для управления муниципальной территорией. Его задача состоит в том, чтобы в достаточ-

ной мере обеспечить нововведения и изменения в организации производственной деятельности и социальной сфере района.

В чем же заключаются сущность и функции муниципального стратегического планирования?

Стратегия представляет собой детальный всесторонний комплексный план. Он должен разрабатываться с точки зрения перспективы всей муниципальной территории, а не конкретной Администрации района или конкретного, пусть даже очень крупного, градообразующего предприятия. Стратегия предполагает разработку обоснованных мер и планов достижения намеченных целей, в которых должны быть учтены научно-технический, сырьевой и кадровый потенциал района и его социальные нужды. Стратегический план должен обосновываться обширными исследованиями и фактическими данными. Поэтому необходимо постоянно заниматься сбором и анализом огромного количества информации об отраслях экономики района, рынке, конкуренции и т. п. Кроме того, стратегический план придает местной власти определенность, индивидуальность. Стратегические планы должны быть разработаны таким образом, чтобы они оставались не только целостными в течение длительного времени, но и сохраняли гибкость. Общий стратегический план следует рассматривать как программу, направляющую деятельность Администрации муниципального района в течение продолжительного периода времени, с учетом постоянных корректировок в связи с постоянно меняющейся деловой и социальной обстановкой. Принимая обоснованные и систематизированные плановые решения, руководство снижает риск принятия неправильного решения. Таким образом, планирование помогает создать единство общей цели.

Исходя из вышеизложенных принципов, подготовлена Программа экономического и социального развития Кондопожского муниципального района – это результат работы и взаимодействия Администрации района, представителей хозяйствующих субъектов, общественных организаций, населения, депутатов районного Совета. Таким образом, контроль за выполнением Программы будет общественным и осуществляется районным Советом депутатов, что очень важно для нас. Государственный контроль за выполнением мероприятий Программы осуществляет Правительство Республики Карелия в лице Государственного комитета Республики Карелия по вопросам развития местного самоуправления. Это позволит не только оценить успехи, достигнутые

в реализации Программы, но и ускорить принятие необходимых решений, а также вносить коррективы, если запланированные мероприятия не дают ожидаемых результатов.

Одним из главных условий реализации Программы является привлечение в экономику и социальную сферу муниципального района достаточных финансовых ресурсов, в первую очередь, внебюджетных источников, средств предприятий и бюджетных средств (федеральные, республиканские и местные: района и поселений).

Учитывая реальные возможности реализации заявленных мероприятий Программы и их финансовое обеспечение, к 2011 г. планируется прирост в добывающих и обрабатывающих производствах, что повлияет на бюджетную обеспеченность и доходы населения. В Программе предусмотрено порядка 200 мероприятий. Развитие промышленных производств обеспечит к 2011 г. выпуск продукции на сумму 22,6 млрд. руб. и рост физических объемов производства к уровню 2007 г. на 70%. Всего в районе планируется создание 1040 новых рабочих мест, более 70% (800) которых предусматривается на промышленных предприятиях. По оценкам, на 470 рабочих мест будет расширен рынок труда в сельских поселениях благодаря реализации новых инвестиционных проектов в лесном и горнопромышленном комплексах, туризме, сельском хозяйстве и рыбоводстве. Кроме того, запланированные в Программе мероприятия по совершенствованию торгового обслуживания обеспечат прирост оборота розничной торговли к 2011 г. на 30% выше уровня 2007 г. Улучшится ситуация с оказанием населению платных услуг предприятиями и организациями района. По оценочным данным, объем платных услуг возрастет к 2011 г. на 9%. Расширение рабочих мест в районе повлияет на изменение численности работающих. С учетом сокращения количества экономически активного населения к 2011 г. прирост работающих в районе составит 7%.

Программа экономического и социального развития Кондопожского муниципального района на 2007–2011 гг. разработана в соответствии с приоритетами социально-экономической политики, предложенными в обращении президента В. В. Путина к Федеральному Собранию, гражданам России; основными направлениями социально-экономического развития Республики Карелия на среднесрочный период, определенными Концепцией социально-экономического развития республики, а также на основе анализа сложившейся в муници-

пальном районе социально-экономической ситуации, основных проблем и предпосылок для их решения. По своей сути Программа представляет собой стратегию управления муниципальным районом на период до 2011 г. Но уже сейчас можно подвести некоторые промежуточные итоги, поскольку прошел год с момента ее принятия.

В целом оборот организаций всех видов деятельности по Кондопожскому району в 2007 г. составил 13 млрд. 184 млн. руб. Конечно, основой экономики Кондопожского района является целлюлозно-бумажный комбинат. Успехи ОАО «Кондопога» – это благополучие и бюджетных учреждений, и населения района. Предприятие работает надежно и стабильно. Выпуск готовой продукции в 2007 г. увеличился на 112 млн. руб. по сравнению с 2006 г., в 2007 г. ОАО «Кондопога» вложило в капитальное строительство 1 млрд. 635 млн. руб. Всего две цифры, но насколько они красноречивы.

Горнопромышленный комплекс района, на который сделана ставка в Программе экономического и социального развития, сейчас развивается хорошими темпами. В Кондопоге начало работать ООО «Карелминерал». Это предприятие было создано с целью добычи и переработки полезных ископаемых, в частности сланца и габбро-диабазы, для производства минеральных посыпок, используемых для изготовления современных кровельных материалов. В настоящее время реализованы все планы и проекты по решению вопросов, связанных с энергоснабжением и газификацией предприятия. Выпущено порядка 300 т готовой продукции различных сортов. Одно из старейших предприятий Кондопоги – ООО «Порфирит». Уникальное сырье – порфирит – добывается в Хавчезерском карьере, температура его плавления достаточно низкая – 1300°. Однородный химический состав сырья позволяет использовать его для производства минплит и базальтовых супертонких волокон. Предприятие вносит существенный вклад в экономику района. К предприятиям горнопромышленного комплекса района также относится ООО «Кондопожский шунгитовый завод», основным видом деятельности которого является добыча щебня. В 2007 г. объем производства основных видов продукции в натуральном выражении вырос на 52% и составил 434 тыс. куб. м. В рамках проводимой модернизации производства предприятием приобретен новый производственный комплекс, в 2008 г. будет произведен ремонт оборудования. В результате планируется увеличение объемов производства и реализации щебня. Совершенно новое предприятие приступило к работе в

Кондопожском районе – ООО «Промышленная группа "Диабаз"» занимается разработкой карьера в п. Кяппесельга. В 2007 г. выполнены подготовительные работы и начаты строительство карьера и попутная добыча габбро-диабазы.

В лесопромышленном комплексе района, который является традиционным для Кондопожского района, развитие отрасли осуществляется по следующим видам экономической деятельности – лесозаготовка, обработка древесины и производство изделий из дерева, целлюлозно-бумажное производство. В 2007 г. завершена реконструкция в ООО «Кондопожский лесопильно-экспортный завод»: приобретено новое оборудование – линия распиловки и сортировки. Объем производства в 2007 г. составил 40 тыс. куб. м. Лесозаготовкой в районе занимается ОАО «Кондопожское лесопромышленное хозяйство». Объем лесозаготовок в 2007 г. составил 208 тыс. куб. м. Предприятие работает с прибылью.

В районе работают два предприятия пищевой промышленности. Это ОАО «Кондопожский комбинат хлебопродуктов», за последние два года там произведена модернизация комбикормового цеха с целью изменения технологии производства и улучшения качества комбикормов. В результате объемы производства и реализации готовой продукции возросли почти в 2 раза. Предприятием построена собственная котельная, к началу отопительного сезона 2008 г. планируется перевести котельную на природный газ. Активно развивается ОАО «Кондопожский хлебозавод» – в 2007 г. предприятием вложено около 24 млн. руб. в реализацию проекта по обновлению хлебобулочного и кондитерского производства. На сегодняшний день на предприятии установлено новое оборудование, идет процесс обучения персонала и внедрения новых видов продукции, изучение спроса на потребительском рынке.

К сожалению, почти нигде в мире сельскохозяйственное производство не является высокорентабельным, а поэтому дотируется государством. Особенно это важно для северных районов, к которым относится Карелия. Республиканское правительство в меру возможностей бюджета дотирует предприятия сельского хозяйства, но этого мало. У нас в районе такую миссию на себя взяло ОАО «Кондопога». Ярким примером тому является ОАО «Кондопожская птицефабрика», которое фактически получило вторую жизнь. В 2007 г. проведена реконструкция и запущены в эксплуатацию цех № 12 по выращиванию молодняка птицы, цех № 3 для содержания кур-несушек. Проведены

строительные работы и подготовлены под монтаж оборудования цех № 2, цех убоя птицы. В настоящее время птицефабрикой разработан проект «Реконструкция и модернизация производства яиц и мяса кур» на 2008 г. Птицефабрику включили в перечень реконструируемых объектов, которым выделяют субсидии на оплату процентов по кредитам в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК».

В рамках национального проекта предполагается строительство двух объектов сельскохозяйственного назначения на территории района: свиноплекарского мощностью 12 тыс. голов в год, на двух площадках в п. Березовка и д. Большое Вороново и птицеводческого комплекса по производству яиц (180 млн. шт.) и 18 тыс. т мяса бройлеров в с. Янишполе. Но пока это только планы, которые должны быть реализованы в течение ближайших трех лет.

На территории района торговую деятельность осуществляет около 500 объектов торговли и общественного питания общей площадью 23,6 тыс. кв. м. В среднем на тысячу жителей в районе приходится 433 кв. м. торговых площадей, по республике этот показатель составляет 443 кв. м. В настоящее время активно происходит улучшение и обновление интерьеров, реконструируются старые помещения, обновляется торговое и технологическое оборудование, открываются новые современные предприятия, благоустраиваются прилегающие территории. В основном торговым бизнесом в районе занимаются предприниматели, пользующиеся значительной поддержкой со стороны Администрации района, которой принят Реестр муниципальной собственности, входящей в состав инфраструктуры малого бизнеса. Мы понимаем, что «необходимо продолжить формирование и развитие малого предпринимательства, создавая недостающие элементы, обеспечив при этом взаимодействие и взаимодополнение в деятельности отдельных элементов...» [3].

При подготовке Программы социально-экономического развития мы исходили из того факта, что Кондопожский район обладает значительными туристско-рекреационными ресурсами, как природными, так и антропогенными. К важным объектам относятся Успенская церковь, древний вулкан в п. Гирвас, заповедник «Кивач», курорт «Марциальные Воды» и многие другие. Имеется 6 предприятий коллективного размещения туристов на более чем 500 мест. Преимуществом для развития туризма является его транспортная доступность – по федеральной дороге «КОЛА», посредством железной дороги и автодорог рес-

публиканского и местного значения. Особенностью туристического потенциала района является возможность комплексного развития на его территории сразу нескольких видов туризма – санаторно-оздоровительного, экологического, культурно-исторического, спортивного. Однако турпродукт района недостаточно популярен на рынке туристических услуг республики, ежегодный поток организованных туристов не превышал в 2007 г. 60 тыс. чел. С точки зрения Администрации района, причина кроется в том, что даже при высоких аттрактивных свойствах природных ресурсов туристический бизнес для широкого круга потребителей невозможен без развитой инфраструктуры туризма. Одним из главных условий реализации Программы является привлечение в экономику района через сферу туризма дополнительных внебюджетных финансовых ресурсов. Проводником таких средств являются турфирмы, поэтому Администрация района оказывает поддержку турфирмам, желающим работать на территории района.

Все это еще раз подчеркивает тот факт, что особенностью Программы социально-экономического развития района является комплексный подход к развитию функционально взаимосвязанных или смежных отраслей, ускоренное развитие приоритетных направлений муниципальной экономики, поддержка инвестиционных проектов, обеспечивающих наибольшую эффективность использования бюджетных инвестиций всех уровней и достижение основной цели Программы – создание условий для реализации основной функции самоуправления на базе развития реального сектора экономики и повышения уровня жизни населения Кондопожского района, заключающейся в обеспечении на местном уровне нормального хода воспроизводственных процессов (воспроизводства населения и трудовых ресурсов), окружающей среды, общественного продукта, территориальной организации хозяйства и населения.

Механизм реализации Программы основывается на принципах согласования интересов всех участников социально-экономических процессов – органов государственной власти республики, органов местного самоуправления муниципального района, хозяйствующих субъектов, а также широких слоев населения Кондопожского муниципального района. Механизм реализации Программы призван обеспечить выполнение всех заложенных в Программе социальных, экономических мероприятий, инвестиционных проектов, совершенствование меха-

низмов реализации органами местного самоуправления своих полномочий.

Особенно важно, что Программа Кондопожского района входит в состав Программы развития всей Республики, в том числе и в плане внешнеэкономической позиции Карелии. Происходит пересмотр стратегии стран ЕС по отношению к Карелии. Это связано с существенным усилением мощности и значения грузовых терминалов портов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, которые становятся крупными международными логистическими центрами. Они начинают оттягивать на себя значительную часть грузопотоков от портов прибалтийских государств и Финляндии. Страны Скандинавии все большие усилия прикладывают к выстраиванию сухопутных транспортных коридоров из внутренних регионов России через территорию Карелии.

Естественно, что встраивание России в систему глобального разделения труда влечет за собой изменения и в стратегиях индустриально развитых стран, которые контролируют большинство мировых рынков и выстроили международную производственную логистику таким образом, что основная добавленная стоимость остается на их территории. С появлением новых игроков на мировом рынке никто не станет добровольно сдавать свои позиции. В частности, за счет замыкания товарных потоков сырья и продукции с низкой степенью переработки на территории стран ЕС, последние стремятся повысить свою конкурентоспособность, снижая производственные издержки и рыночные риски, связанные с ресурсным обеспечением своего производственного потенциала. Кроме того, европейские инвестиции в развитие добывающих производств, низших и средних технологических этажей российских производств позволяют для ЕС закрепить международную специализацию России на уровне сырьевой и низкотехнологичной. Для нас такая позиция недопустима.

Экономические интересы Карелии в условиях сложившегося разделения труда в отношении стран экспортеров и импортеров продукции заключаются в том, чтобы развивать взаимовыгодное взаимодействие с международными и российскими корпорациями в вопросах переноса производств на территорию республики, переноса перерабатывающих производств (для снижения доли экспорта сырья) и сборочных производств в рамках формирования компаний полного цикла. Такие тенденции очень ярко выражены в Кондопожском районе.

Таким образом, Программа экономического и социального разви-

тия Кондопожского муниципального района является, с одной стороны, составной частью общей Программы развития Республики Карелия в рамках Концепции социально-экономического развития Республики Карелия на период 2002–2010 гг. «Возрождение Карелии» и, с другой стороны, непосредственно инструментом муниципального менеджмента для Администрации Кондопожского муниципального района. В этом документе определены основные цели, задачи в развитии территории и определены пути и механизмы их достижения. Документ, подготовленный нами, является главным локальным стратегическим актом, на основании которого осуществляется подготовка проекта местного бюджета Кондопожского муниципального района и бюджетов поселений. И бюджет, в свою очередь, является одним из важнейших финансовых инструментов для выполнения Программы экономического и социального развития района.

Список литературы

1. Немкович Е. Г., Шишкин А. И. Возрождение Карелии: научно-методические основы разработки концепции социально-экономического развития Республики Карелия: Препринт доклада на заседании Президиума Карельского научного центра РАН / КНЦ РАН. Петрозаводск, 1999.
2. Устав Кондопожского муниципального района, принятый решением Совета Кондопожского муниципального района XXV созыва от 19 апреля 2007 г. № 15. Ст. 5, п. 3.
3. Инновационный потенциал Республики Карелия. Петрозаводск, 2006. С. 141.

НЕОБХОДИМОСТЬ И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Г. А. Плотникова

*Начальник отдела предварительного контроля Комитета бюджетно-
финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской
области
pga@volgafin.ru*

Роль государства в экономическом развитии страны и благополучия личности была определена еще в средние века. Взаимоотношения государства, производства и личности постоянно развивались. Все изменения развития общества отражались на этих взаимоотношениях. Регулирующая роль государства была определена. Многие ученые рассматривали различные аспекты этого вопроса.

С точки зрения зарубежных экономистов, характерны два основных подхода к проблемам личного потребления. Первый – через исследование индивидуального благосостояния с точки зрения «критериев качества жизни»: уровень доходов, образование, экологическая безопасность, свободное время и благосостояние индивидуума. Этот подход связан с возросшим влиянием индивида на общественный прогресс. Общество должно регулировать и вознаграждать индивидуальную инициативу. Эта точка зрения близка представителям неоклассической теории (Л. Вальрас, А. Маршалл, В. Парето). Второй аспект проблемы – исследование экономики благосостояния. Подразумевается анализ механизмов реализации благосостояния, преодоление противоречий распределительного процесса в обществе. Модели государства благосостояния предлагают различные институциональные вмешательства в социальную и экономическую жизнь. Этим проблемам посвящены работы Дж. М. Кейнса, П. Самуэльсона, Дж. Гэлбрейта, А. Пигу, Дж. Бьюкенена, К. Эрроу. Проблема эффективного использования ресурсов сочетается с проблемой равномерного распределения доходов в обществе. Исследуются способы действия и принципы, при которых потребление достигает максимума (принцип максимизации полезности). При этом анализ проблем потребления зарубежными экономистами тесно связан с практической нацеленностью рекомендаций, с разработкой государственных и региональных программ, с выбором

конкретных средств и целей для достижения экономического оптимума.

Государство призвано способствовать усилиям индивида по созданию благосостояния:

- а) устанавливая контроль над производством;
- б) разрабатывая эффективную систему налогообложения;
- в) принимая законы о гарантированных доходах;
- г) развивая художественные, морально-этические грани личности и др.

Благосостояние индивида зависит от успешности выполнения его жизненного плана, реализации принципа социальной справедливости и минимума материального обеспечения в обществе. В целом индивидуальное благосостояние можно определить как функцию факторов, создающих окружение (среду) индивида. Индикатором экономического благосостояния признан уровень национального дохода на душу населения, а индикатором государственного контроля над благосостоянием – перемещение доходов и ресурсов между индивидами.

В России в постсоветский период наблюдалось сокращение объема производства и, как следствие, потеря благосостояния большинства индивидов. Связано это было с отсутствием поддержки государства собственного производства и национального производителя в новых, жестко не плановых, рыночных отношениях. Насыщение рынка потребления было ориентировано на импорт.

Сегодня ситуация активно меняется и государство рассматривает возможности поддержки своего производителя. Регулирующая роль государства возрождается. Прежде всего, формируется законодательная база для развития. Учитывается опыт, ранее существовавший в России. Примером тому является анализ реформ П. А. Столыпина и С. Ю. Витте. На основе российских традиций и предшествующего опыта государство направляет свою поддержку как крупным производствам, сельскохозяйственным объединениям, так и индивидуальным, фермерским хозяйствам.

На сегодняшний день государство готово оказывать поддержку хозяйству, предприятию любой формы собственности. Согласно новым изменениям в Бюджетном кодексе, возникает понятие «бюджетирование, ориентированное на результат». То есть государство ставит задачи и готово поддерживать того производителя, который будет ре-

шать эти задачи максимально эффективно. Это могут быть получатели бюджетных средств или иные производители.

Механизм работы с получателями бюджетных средств имеет под собой более определенную законодательную и нормативную базу. Бюджетный кодекс и иные нормативные документы устанавливают порядок работы. На сегодняшний день имеется уже и положительный практический опыт в субъектах Российской Федерации. Так, в Волгоградской области при казначейском исполнении бюджетов 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 (далее – КБФПиК АВО). Исполнение областного бюджета осуществляется КБФПиК АВО на основе сводной бюджетной росписи.

Переход на новую схему санкционирования и финансирования бюджетных расходов 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 информации 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 прозрачным бюджет.

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 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 АЗИС «Комита». Этот программный комплекс позволяет вести ведомственные реестры договоров, а также государственный реестр контрактов уполномоченным органом власти – Комитетом экономики Администрации Волгоградской области, который предоставляет информацию о размещении заказов на поставку товаров, работ услуг. После того как договор прошел все предварительные стадии, он выгружается в другой программный комплекс, уже финансовый, «АЦК-финансы». После выгрузки договора в «АЦК-финансы» главный распорядитель средств осуществляет проверку электронной информации и ее соответствие условиям заключенного договора. В случае неверно переданной информации отказываются от внесения изменений. Если информация отражена верно, то 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 в электронном виде 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 предоставления первичных бухгалтерских документов (счета, счета-фактуры, акта выполненных работ), подтверждающих производимые расходы. На основе 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.

Одной из задач финансового контроля является наибольшая эффективность именно предварительного и текущего контроля по отношению к последующему, так как на первых двух стадиях финансовый контроль наиболее продуктивен.

Освоение выделенных лимитов бюджетных средств – 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.

Возможность оперативного контроля за состоянием финансов, а также возможность гибкого маневрирования ресурсами субъекта РФ и главными распорядителями средств областного бюджета обусловлена наличием информации о состоянии и движении бюджетных средств на каждой стадии процесса исполнения бюджета. Это дает возможность управлять и контролировать его на всех этапах.

Программные продукты, которые сопровождают бюджетный процесс, совершенствуются, конечно, идеальный вариант, когда на всех этапах работает один программный комплекс, но в нашем регионе работу обеспечивают два программных комплекса – «Комита» 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 и поддержки получателей бюджетных средств.

Порядок работы с иными производителями не так однозначен. С точки зрения нормативной базы во взаимодействие вступают несколько законодательных актов, которые регулируют разные сферы экономической деятельности: бюджетный процесс, инвестиционный, кредитную и налоговую политику.

Основными направлениями государственной поддержки производителей является субсидирование процентной ставки по кредиту, предоставление возможностей различных форм налогообложения с учетом инвестиционной привлекательности производств, поддержка инновационных проектов в разных отраслях народного хозяйства.

Эффективное взаимодействие и взаимовыгодное сотрудничество органов государственной власти и инвесторов основывается на широкой нормативно-правовой базе инвестиционной деятельности, основные законы которой обеспечивают стимулирование и продвижение частных (внебюджетных) инвестиций, а также регулируют основные во-

просы государственной поддержки. Администрация Волгоградской области особое внимание уделяет созданию благоприятных условий для производства и сельского хозяйства с использованием бюджетных инвестиций. Осуществляется деятельность Волгоградского областного Совета по инвестициям в рамках реализации Закона Волгоградской области «Об инвестиционной деятельности в Волгоградской области». В 2007 г. двадцать два инвестиционных проекта признаны социально и экономически значимыми и включены в областной реестр для оказания государственной поддержки в виде предоставления налоговых льгот, бюджетных кредитов и государственных гарантий. Совершенствуется законодательство «Об инвестиционной деятельности в Волгоградской области», «О залоговом фонде Волгоградской области», «О государственных гарантиях Волгоградской области». Постоянная работа по совершенствованию законодательства позволяет своевременно внедрять новые формы государственной поддержки проектов, в том числе через Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны, венчурные фонды, по схеме государственно-частного партнерства.

Механизмами государственной поддержки сегодня являются национальные проекты. В Волгоградской области также для исполнения поручения Президента Российской Федерации от 10 февраля 2006 г. № Пр-194 продолжается реализация приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Развитие АПК», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». По всем национальным проектам приняты постановления Главы Администрации Волгоградской области, которыми регламентируется работа в субъекте. Для координации и контроля за ходом выполнения национальных проектов созданы рабочие группы, комиссии, разработаны положения об их деятельности и намечены планы мероприятий по реализации национальных проектов.

Рассматривая развитие агропромышленного комплекса в рамках национального проекта в Волгоградской области, необходимо отметить, что в 2007 г. хозяйствами всех категорий получено 49,4 млрд. руб. валовой продукции в фактически действующих ценах. Индекс производства продукции сельского хозяйства по сравнению с 2006 г. составил 101,9%.

При использовании механизмов государственной поддержки во всех категориях хозяйств реализовано скота и птицы в живом весе 183,4 тыс. т (105,6% к уровню 2006 г.).

Администрация Волгоградской области продолжает практику стимулирования личных подсобных хозяйств населения за реализуемую ими животноводческую продукцию. За 2007 г. на эти цели из областного бюджета выделено 132,5 млн. руб. За этот период в хозяйствах населения закуплено 27,5 тыс. т скота в живом весе (122%).

В рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК» осуществляется строительство и реконструкция 9 животноводческих ферм и комплексов, в том числе 6 комплексов по производству молока, 3 свиноводческих комплексов.

По состоянию на 1 января 2008 г. участники проекта инвестировали 422,8 млн. руб. собственных средств.

Кроме того, в 2007 г. 24 хозяйства области получили пятилетние инвестиционные кредиты в сумме 342,8 млн. руб. на приобретение технологического оборудования и племенных животных для комплектации ферм и комплексов. За счет кредитных ресурсов ООО «Айтакс-Молоко» закупило 400 голов, СПК «Племзавод им. Калинина» – 165 голов нетелей голштино-фризской породы.

На возмещение части затрат по уплате процентов по инвестиционным кредитам (5 лет) из средств федерального бюджета выплачено 15,6 млн. руб. субсидий, из областного – 7,8 млн. руб.

В 2007 г. на осуществление государственной поддержки племенного животноводства племенным хозяйствам области выплачено 15,8 млн. руб. федеральных и 6,33 млн. руб. областных субсидий.

На государственную поддержку овцеводства в 2007 г. было направлено 12,83 млн. бюджетных средств, из них 6,33 млн. руб. областных.

В целях оказания помощи фермерским и личным подсобным хозяйствам в оформлении и получении льготных кредитов в муниципальных районах области образованы комиссии, которые рассматривают поступающие заявления и содействуют их выдаче, что значительно облегчает работу регионального филиала и 20 дополнительных офисов ОАО «Россельхозбанк» и увеличивает его пропускную способность.

Коммерческими банками и кредитными кооперативами в рамках реализации приоритетного национального проекта выданы 12 762 кредита и займы на сумму 2 млрд. руб., в том числе и фермерским хозяйствам – 1,1 млрд. руб. и личным подсобным хозяйствам – 0,9 млрд. руб.

На территории субъекта функционирует 65 сельскохозяйственных потребительских кооперативов.

Системой земельно-ипотечного кредитования воспользовались 10 хозяйств, получив кредитные средства в размере 124,1 млн. руб. под залог 19,2 тыс. га.

Для обеспечения доступности кредитных ресурсов участникам национального проекта по отношению к инвестиционным проектам, которые признаны социально значимыми и прошли согласование в Главгосэкспертизе, Администрацией Волгоградской области принято решение о предоставлении государственной гарантии областного бюджета. Общая сумма гарантии около 1,5 млрд. руб. и средства бюджета развития Волгоградской области в форме бюджетного кредита в сумме 100 млн. руб. Однако государственная поддержка в виде бюджетного кредита коммерческим организациям стала невозможной в связи с последними изменениями в Бюджетном кодексе.

За счет средств фонда муниципального развития произведена компенсация части затрат за выполнение работы по строительству подводящих подъездных путей, ЛЭП, газопроводов для животноводческих ферм и комплексов, при условии нового строительства, проведения реконструкции, модернизации ферм и внедрения новых технологий производства животноводческой продукции на сумму 52,32 млн. руб., из которых выплачено 17,16 млн. руб. и 35,16 млн. руб. являются кредиторской задолженностью.

Осуществляется работа по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей. В программу финансового оздоровления включено 181 предприятие, подписавшее соглашения о реструктуризации задолженности по налогам и сборам в бюджеты и внебюджетные фонды.

Предприятиям – участникам приоритетного национального проекта «Развитие АПК» из областного бюджета выплачены субсидии на компенсацию части затрат на приобретение технологического оборудования в размере 17,6 млн. руб.

В феврале 2007 г. Волгоградская область заключила дополнительное соглашение с Минсельхозом России на предмет увеличения реализации племенного молодняка крупного рогатого скота на 15% и увеличения поголовья овец на 3% к уровню 2006 г. По итогам 2007 г. реализация молодняка КРС составила 1548 голов, или 42,3%, вместо планируемых 15%. Поголовье овец увеличилось на 2,9%, что соответствует

требованиям дополнительного соглашения. Следует отметить тот факт, что реализация племенного молодняка крупного рогатого скота происходила на фоне регистрации новой мясной породы скота русская комолая, в мясном скотоводстве России подобных успехов не добивались уже более 50 лет. Особой гордостью волгоградских животноводов являются крупнейшие племенные заводы и репродукты по разведению казахской белоголовой, абердин-ангусской пород мясного направления.

Активными участниками финансовой поддержки малых форм хозяйствования стали сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, имеющие свои представительства в 185 сельских поселениях, которым выдано займов на сумму 755 млн. руб.

Полученные средства финансовой поддержки, направленные заемщиками на приобретение молодняка скота и птицы, способствовали дальнейшему росту поголовья, а также увеличению производства.

Большую стимулирующую роль в достижении этих показателей оказали субсидии областного бюджета на закупку животноводческой продукции у населения, а также ежегодно проводимые смотр-конкурсы.

В то же время многие из перерабатывающих, снабженческо-сбытовых и заготовительных кооперативов экономически слабо развиты из-за отсутствия необходимой залоговой базы, не имеют доступа к кредитованию, а поэтому нуждаются в дополнительной поддержке государства.

В этих условиях в субъекте продолжается работа по созданию дополнительной сети потребительских кооперативов, основанных на территориальном принципе их организации, с участием кредитной кооперации, фермерских и личных подсобных хозяйств, перерабатывающих и других сельскохозяйственных предприятий. Такие кооперативы, основанные на общих интересах территорий и его участников, располагающие необходимой залоговой базой для кредитования, будут иметь перспективы своего дальнейшего развития.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что развитие производства, решение вопросов распределения и, как следствие, благосостояние индивидуума, а также продовольственная безопасность невозможны без государственной поддержки сельскохозяйственных производителей.

ВОПРОСЫ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА РЕГИОНА

В. В. Рагозин, М. А. Липинская

*Министерство финансов Республики Карелия
ragozin@minfin.karelia.ru; kazna@minfin.karelia.ru*

Опыт работы Минфина Карелии по организации казначейского обслуживания получателей средств бюджета республики,

расположенных в муниципальных образованиях республики

В соответствии с требованиями высших органов федеральной власти, бюджетного законодательства Правительством Карелии было принято решение о создании казначейства. Согласно распоряжению Председателя Правительства республики от 25.09.2000 г. № 530-р и Постановлению Председателя Правительства от 19.10.2000 г. № 293 в структуре Министерства финансов республики создано Управление казначейства для организации казначейского исполнения бюджета Республики Карелия.

Для достижения поставленной цели по обеспечению устойчивости финансовой системы Республики Карелия решалась задача по внедрению передовых методов управления государственными и муниципальными финансами, включая поэтапный переход к казначейскому исполнению бюджетов. Параллельно с этим проводилась большая работа по совершенствованию нормативно-правовой базы республики в части организации бюджетного процесса.

Наряду с Законом «О бюджетном процессе в Республике Карелия» в республике были приняты с учетом федерального законодательства постановления Правительства республики и распоряжения Председателя Правительства, определены этапы перехода на казначейскую систему исполнения бюджета. Подготовлены нормативные документы, регламентирующие порядок ведения лицевых счетов, учета бюджетных обязательств.

В тот же период разработана Программа реформирования управления региональными финансами Республики Карелия на 2002–2005 гг., утвержденная Постановлением Правительства Республики Карелия от 25.11.2002 г. № 139-П, основной задачей которой стало создание казначейской системы исполнения регионального и местных бюджетов.

Решение данной задачи осуществлялось в соответствии с Постановлением Правительства республики от 8.10.2001 г. № 219-П «О поэтапном переходе на казначейскую систему исполнения республиканского бюджета Республики Карелия». После завершения подготовительного периода, включающего выбор программного продукта, подготовку нормативно-правовой, информационной базы, адаптацию к методике исполнения бюджета, подготовку специалистов и опытную эксплуатацию программного обеспечения при казначейском исполнении расходов бюджета республики, с 1 января 2002 г. был начат поэтапный переход на казначейское исполнение расходов бюджета республики.

В указанный период были подготовлены уточненные графики перевода министерств, ведомств, комитетов и территориальных финансовых отделов на казначейское исполнение бюджета, а также график стажировки специалистов, осуществляющих казначейское обслуживание исполнения бюджета и программистов территориальных финансовых отделов в Управлении казначейства, проведены многочисленные семинары и совещания по названной тематике, в том числе с выездом специалистов Минфина республики в города и районы.

В ходе выполнения графиков в 2002–2003 гг. проводилась работа по переводу на казначейское обслуживание министерств, ведомств, комитетов республики, а также республиканских учреждений, расположенных в муниципальных образованиях.

17 территориальных финансовых органов были укомплектованы специалистами по казначейскому обслуживанию исполнения бюджета, прошедшими стажировку в Управлении казначейства Минфина республики и обеспечены программным комплексом АС «Бюджет» для осуществления указанных функций.

В результате напряженной работы к июлю 2003 г. был полностью завершён процесс перевода главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета Республики Карелия на казначейское обслуживание. По учреждениям и организациям, финансируемым из бюджета Республики Карелия, расположенным в районах и городах, казначейское исполнение в тот период было возложено на территориальные финансовые органы Министерства финансов Республики Карелия в муниципальных образованиях, в штате которых работало по 1 специалисту, прошедшему стажировку в Управлении казначейства и бухгалтерского учета.

В течение всего периода работы регионального казначейства велась и ведется работа по совершенствованию организационной, нормативной и материально-технической базы.

В целях рациональной организации работы по исполнению бюджета Республики Карелия была утверждена Инструкция о порядке финансирования расходов бюджета республики, открытия и ведения лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов бюджета Карелии.

Постановлением Правительства республики от 17.12.2001 г. № 264-П утвержден Порядок учета обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджета Республики Карелия.

На первом этапе функционирования регионального казначейства было заключено Соглашение о расчетно-кассовом обслуживании счетов Министерства финансов республики и территориальных финансовых органов в условиях финансирования главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств через лицевые счета, открытые им в Минфине Карелии и территориальных финансовых органах, с Национальным Банком Республики Карелия Центрального Банка Российской Федерации.

Одним из важных этапов формирования системы казначейского исполнения бюджета Республики Карелия, имеющей целью централизацию учета и оптимизацию потоков движения доходов и средств бюджета РК, является функционирование единого счета бюджета республики.

С 1 января 2004 г. в соответствии с требованиями бюджетного законодательства исполнение бюджета республики осуществлялось через единый счет бюджета, открытый в ГРКЦ по г. Петрозаводску Национального Банка Карелии.

С 1 августа 2004 г. единый счет бюджета Республики Карелия переведен, в соответствии с Соглашением между Правительством Карелия и Управлением Федерального казначейства МФ РФ по РК о кассовом обслуживании исполнения бюджета РК, в Управление Федерального казначейства.

Таким образом, в указанный период реализован казначейский принцип единства кассы, т. е. зачисление всех доходов и осуществление всех расходов бюджета республики через единый счет бюджета.

Одновременно с реализацией принципа единства кассы осуществлен переход на новый порядок финансирования и проведения расходов

бюджета под принятые к оплате платежные документы на основе приказа Министерства финансов Карелии «О порядке финансирования расходов бюджета РК в 2004 году» от 19.12.2003 г. № 377. Принятая в 2004 г. новая редакция Инструкции предусматривала такой механизм организации исполнения бюджета Республики Карелия по расходам, который полностью исключил неиспользованные остатки средств на лицевых счетах получателей, что существенно повысило оперативность в использовании средств бюджета.

Новый порядок финансирования потребовал значительных усилий и финансовых средств для адаптации и существенного расширения информационного обеспечения. Эти средства были выделены из Фонда реформирования региональных финансов и использованы для приобретения программного обеспечения АС «Бюджет» НПО «Криста» при организации удаленных рабочих мест в министерствах, ведомствах, учреждениях и территориальных финансовых органах республики.

Территориальные финансовые управления Минфина Карелии переведены на работу в программе АС «Бюджет» через «Удаленное рабочее место» с 2004 г. Проведена работа по обучению сотрудников, установлены удаленные рабочие места автоматизированной системы в министерствах, ведомствах и учреждениях Карелии, что позволило перейти на систему электронных платежей и увеличило скорость их прохождения. Практически все получатели средств бюджета были обеспечены техникой и программным продуктом.

С 2004 г. 148 пользователей «Удаленного рабочего места» получили возможность на месте отслеживать все этапы прохождения платежных документов и тем самым непосредственно участвовать в управлении финансовыми потоками.

Данный порядок казначейского исполнения бюджета республики был разработан и внедрен одним из первых в стране – за полтора года до вступления в силу соответствующего требования федерального законодательства.

В связи с предстоявшим, согласно федеральному законодательству, упразднением территориальных финансовых органов Минфина Карелии Приказом Министерства финансов Карелии от 20.04.2005 г. № 92 было создано подразделение для казначейского обслуживания получателей средств бюджета республики в городах и районах – отдел по работе с бюджетополучателями.

В каждом муниципальном образовании были оборудованы и закреплены рабочие места для 2 специалистов, руководство их деятельностью возложено на Управление казначейства и бухгалтерского учета.

Таким образом, прием расчетно-платежных документов получателей средств бюджета республики и санкционирование расходов осуществлялись непосредственно на территории муниципальных образований, а процедура списания средств с единого счета бюджета Республики Карелия, открытого в Управлении Федерального казначейства, проводилась в Министерстве финансов Республики Карелия. Данный вариант позволил обеспечить непрерывность процесса казначейского исполнения бюджета республики в городах и районах.

Практика показала, что работа со средствами бюджета республики в безналичном порядке не вызвала затруднений, однако возникли проблемы с перечислением средств для использования в наличном обороте получателями, расположенными в муниципальных образованиях.

Для решения этой проблемы в 2005 г. Министерством финансов республики был разработан и согласован с Управлением Федерального казначейства по РК соответствующий Регламент. В соответствии с документом – Регламентом о порядке и условиях обмена информацией между Управлением Федерального казначейства по Республике Карелия и Минфином РК – данная категория получателей получала денежную наличность через счет 40116 территориальных отделений Управления Федерального казначейства по РК.

К концу 2005 г. была принята новая редакция Инструкции о порядке финансирования расходов бюджета Республики Карелия, открытия и ведения лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов бюджета Республики Карелия, в которой отдельным разделом включен порядок организации работы по казначейскому обслуживанию получателей средств, расположенных на территории муниципальных образований.

В это же время в Министерстве финансов республики началась подготовка к осуществлению перевода бюджетополучателей на казначейскую систему исполнения бюджета республики по доходам, полученным от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности. В качестве методологической поддержки данного перевода Минфином была разработана и принята Инструкция о порядке открытия и ведения лицевых счетов для учета операций со средствами, по-

лученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств бюджета Республики Карелия.

С 1 апреля 2006 г. учет операций получателей средств бюджета республики по доходам, полученным от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности, осуществляется через лицевые счета, открытые в Управлении казначейства и бухгалтерского учета Минфина РК.

Однако возникла проблема, потребовавшая длительного времени для решения в муниципальных образованиях. При использовании «внебюджетных» средств в районах не удавалось решить вопрос обеспечения получателей, расположенных в муниципальных образованиях, денежной наличностью, поскольку территориальными подразделениями Федерального казначейства было отклонено предложение Минфина республики о распространении ранее согласованного регламента на указанные средства.

Потребовались неоднократные переговоры с Национальным Банком РК, которым после консультаций с Центробанком РФ было принято решение об открытии Минфину республики счетов для учета наличных денежных средств в каждом муниципальном образовании Карелии.

Начиная с 1 января 2008 г. все наличные денежные средства (как по бюджетным, так и по внебюджетным средствам) перечисляются на соответствующие счета 40116, открытые Министерству финансов республики в городах и районах.

Минфином Карелии проводится большая методологическая работа с получателями средств бюджета республики по вопросам целевого и эффективного использования средств бюджета Республики Карелия. В результате удалось существенно сократить нецелевое использование средств бюджета республики в ходе предварительного и текущего контроля.

Так, если в 2006 г. сумма выявленного нецелевого использования средств составила 304 млн. руб., в том числе 58 млн. руб. по капитальным расходам, то в 2007 г. указанные показатели значительно сократились и составили соответственно 36 млн. руб. и 6 млн. руб.

В рамках казначейского исполнения бюджета республики Министерством финансов РК ежегодно осуществляется учет бюджетных обязательств в соответствии с бюджетным законодательством и нормативными документами Республики Карелия. Количество договоров,

возвращаемых из-за нарушений требований бюджетного законодательства, сокращается – в количественном и денежном выражении.

Учитывая территориально обособленное расположение специалистов отдела по работе с бюджетополучателями – на территории муниципальных образований республики, т. е. в непосредственной близости от бюджетополучателей, Министерством финансов РК было принято решение о возложении на названных специалистов дополнительных функций по участию в мероприятиях последующего контроля за целевым использованием бюджетных средств. Ежегодно, в соответствии с планом контрольной работы Минфина РК, сотрудники-казначей участвуют в контрольно-ревизионных мероприятиях, в ходе которых выявляются факты нарушений, принимаются меры по их устранению.

Осуществленные мероприятия обеспечили, на наш взгляд, казначейское исполнение расходов бюджета Республики Карелия в строгом соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ при полном соблюдении принципов единства правовой базы, форм бюджетной документации, бюджетного процесса в Российской Федерации, а также единого порядка финансирования расходов бюджетов всех уровней.

О некоторых перспективах развития казначейского обслуживания в регионах

Информация об этапах внедрения казначейского обслуживания бюджетополучателей в Минфине Карелии позволяет провести краткий анализ возможных перспективных направлений его развития.

Вначале целесообразно определиться с основными ориентирами. Так, руководителем Казначейства России Р. Е. Артюхиным (Интернет-конференция 7.11.2007 г.) подчеркивалось, что «сейчас есть общее понимание того, что усиление ответственности главных распорядителей бюджетных средств, непосредственно бюджетных учреждений – получателей бюджетных средств, однозначно приведет к тому, что часть форм и методов текущего финансового контроля, осуществляемого органами Федерального казначейства, будет изменена и отчасти упрощена».

Как отмечает заместитель министра финансов России Т. Г. Нестеренко (Этапы бюджетной реформы // Финансы. 2008. № 2), «на смену безуспешным попыткам создать систему минимальных государственных стандартов пришел принцип формирования расходов бюджета (ст. 65 БК РФ), обусловленный законодательством РФ с учетом разграничения полномочий с регионами и местным самоуправлением».

Другими словами, расходные обязательства, являясь основой для формирования бюджета, в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, будут основным ориентиром для выработки наиболее эффективных путей использования бюджетных средств. На наш взгляд, современный этап перехода от управления затратами к управлению результатами выдвигает задачу модернизации системы управленческого учета и, соответственно, казначейского обслуживания, которая позволяла бы «измерять» потребляемые материальные и производственные затраты в сравнении с результатами.

Кризис конца 1990-х гг. (дефолт 1998 г.) показал, что отсутствие в то время единого казначейского счета привело к весьма негативным последствиям – на лицевых счетах в казначействе денежные средства отсутствовали, в то время как они были, оставаясь государственными ресурсами, на счетах в коммерческих банках. Создание единого счета в рамках страны позволило преодолеть эту ненормальную ситуацию.

Отмеченные и многие другие, не упомянутые здесь, факторы современного состояния системы казначейского исполнения свидетельствуют, на наш взгляд, о необходимости изменений не столько в функциях казначейства, сколько в технологии казначейского исполнения бюджета.

Требования новой редакции Бюджетного кодекса РФ, приведенные выше высказывания руководителей Минфина и Федерального казначейства, практика работы определяют важную новацию в технологии казначейского обслуживания – перенос центра тяжести в планировании и использовании бюджетных средств на ведомство. Именно оно (ведомство) наделяется значительно более широкими, чем прежде, полномочиями, и именно ведомству предстоит решать вопрос об эффективных способах достижения поставленных задач.

Создание казначейской системы в стране и Карелии позволило в относительно короткий срок добиться упорядочения финансовых потоков по всем уровням бюджетов. Казначейство России, его органы на местах, казначейства финансовых органов регионов, выполняя функции кассира и главного бухгалтера, осуществляют предварительный и текущий контроль всех поступлений и выплат.

В Карелии, одном из немногих регионов страны, где самостоятельно действовавшие подразделения казначейства и бухгалтерского учета были объединены в 2003 г. в одну структуру в составе Минфина республики, накоплен за эти годы определенный опыт. Являясь частью

общей казначейской системы, в Карелии, как и любом другом регионе, имеются свои особенности в решении текущих задач и внедрении технологий. Важнейшей из этих особенностей является сбалансированность производственных и любых других интересов казначеев и бухгалтеров в составе единого подразделения. Это не только позволило объединить усилия, знания и опыт сотрудников, но и отработать единую технологическую последовательность процедур, которая, как показывает опыт, в наибольшей степени способствует созданию условий по эффективному использованию кадрового и производственного потенциала.

Небольшие по численности районные структуры, о которых сказано в первой части настоящей статьи, обеспечивают более гибкое и оптимальное по времени реагирование на недочеты и нарушения, вскрытые последующим контролем. Такой комплексный подход к организации текущего и последующего контроля позволяет избежать или, как минимум, существенно сократить неизбежные в других условиях межведомственные проблемы взаимодействия.

В отличие от современной практики в деятельности структур Федерального казначейства, в условиях Карелии разработана и в течение 7 лет (с внесением регулярных корректировок) действует узаконенная процедура постановки на учет бюджетных обязательств. Это позволяет не только упорядочить процесс заключения договоров по оказанию услуг и поставке материальных ресурсов, но и четко сформировать нормативно-правовое поле для текущего и последующего контроля, включающее по своему содержанию и такое современное требование, как минимизация «коррупционной уязвимости» сотрудников органов исполнительной власти.

Как свидетельствует практика и подсказывает здравый смысл, оказать влияние на эффективность или устранить нарушения после совершения бюджетополучателем финансово-хозяйственной операции практически невозможно. Следовательно, возникает потребность в усилении предварительного и текущего контроля. Однако в условиях упомянутого выше процесса расширения самостоятельности бюджетополучателя потребуются, очевидно, пересмотреть устоявшиеся подходы.

Как подсказывает опыт, сложившаяся на сегодняшний день система казначейского контроля привела к известной самоуспокоенности и определенному иждивенчеству со стороны многих бюджетополуча-

телей. Штамп казначейства о санкционировании платежа означает «знак качества» и ответственность казначейства в последующих разбирательствах в случае выявления нарушений со стороны бюджетополучателей.

В Карелии, как, очевидно, и в любом другом регионе, имеются факты, выявляемые последующим контролем, когда в платежных и других подтверждающих документах на стадии предварительного контроля нарушений нет, но в реальности вместо, например, ремонта дороги строится база отдыха. Встречались случаи, когда при получении льгот на газ отдельные граждане ухитрялись получать льготы на давно усопших родственников. Эти и другие случаи говорят о том, что возможности предварительного казначейского контроля имеют свои пределы.

Из опыта и здравого смысла очевидно, что наиболее достоверной информацией о целях, задачах и реальном использовании бюджетных средств располагают сами бюджетополучатели, их главные распорядители (распорядители). Поэтому реформаторское «смещение» ответственности за планирование и конечный результат (эффективность использования бюджетных средств) на получателя является вполне обоснованным. Однако по сложившейся практике судебные решения по взысканию средств в большинстве случаев обращены к казне, а не к бюджетополучателю или его главному распорядителю (распорядителю). Поэтому несложно предвидеть, что расширение полномочий и самостоятельности ведомств может привести к усложнению вопроса об ответственности за нарушения бюджетной дисциплины на всех ее стадиях – от планирования до исполнения.

Представляется, что необходимо в сжатые сроки решать проблему регулирования правовой основы полномочий и ответственности бюджетополучателей, казначейства на стадии их взаимодействия в процессе предварительного и текущего контроля. Возникает обоснованный вопрос – каким путем решать эту проблему?

По нашему мнению, основную идею по данной проблеме высказала Т. Г. Нестеренко почти 2 года назад (Интернет-конференция 14.10.2006 г.): «Система внешнего контроля у нас хорошо, даже слишком хорошо развита... В то же время мы не научились и не создали систему внутреннего контроля. Реформа бюджетного процесса смещает акценты на внутренний контроль и аудит этих систем внутри бюджетных учреждений».

В своем комментарии к докладу Минфина России «Основные итоги деятельности федеральных органов исполнительной власти в 2007 г. и задачи на 2008 г.» Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, министр финансов А. Л. Кудрин отметил: «Будут подготовлены поправки в Бюджетный кодекс по вопросам финансового контроля в соответствии с принципами среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат. Кроме того, продолжится внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результаты, в том числе на стадии исполнения бюджета».

По мнению авторов статьи, опыт создания и развития системы казначейского обслуживания в Карелии свидетельствует о том, что повышение эффективности использования бюджетных средств должно базироваться на усилении роли и ответственности бюджетополучателей на всех этапах бюджетного процесса в тесном сочетании с модернизированной системой казначейского контроля.

Авторы вносят предложение: при подготовке поправок в Бюджетный кодекс и дальнейшем внедрении принципов бюджетирования, ориентированных на результаты, о которых указывает А. Л. Кудрин, учитывать опыт регионов, включая Республику Карелия.

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

А. С. Ревайкин

*ИЭ КарНЦ РАН
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. Установлена единая система разграничения бюджетных полномочий и межбюджетных отношений. По уровням бюджетной системы на постоянной основе закреплены доходные источники. Установлены формы межбюджетных трансфертов и общих требований к их использованию, включая межбюджетные трансферты в субъектах РФ, муниципальных районах и городских округах. Межбюджетные трансферты распределяются на основе единых методик, утверждаемых Правительством РФ. В основном разграничены расходные обязательства. Установлена недопустимость определения вышестоящими органами власти расходных обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами. Определен режим временной финансовой администрации и дифференциации бюджетных полномочий в зависимости от уровня дотационности. Для повышения эффективности управления региональными и местными финансами создается фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, из которого предоставляются дотации на поощрение достижений наилучших показателей. С целью соблюдения финансовой дисциплины и законодательно установленных требований установлены санкции.

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 муниципальных 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 софинансирования социальных расходов, районного фонда финансовой поддержки поселений; субвенций из бюджетов муниципальных образований в бюджет Республики Карелия. При этом, что очень важно, в законе установле-

ны единые принципы и методики распределения межбюджетных трансфертов.

Этим законом органы местного самоуправления муниципальных районов наделены государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет бюджета Республики Карелия. Министерство финансов РК осуществляет мониторинг выполнения органами местного самоуправления указанных переданных полномочий. В РК проводится интегральная оценка качества управления муниципальными финансами муниципальных районов и городских округов, по результатам которой занявшие три призовых места претендуют на получение субсидий из бюджета РК на реформирование муниципальных финансов.

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 республиканскими законами в межбюджетных отношениях в РК используются нормативно-правовые акты представительных органов муниципальных образований.

О том, какую роль играют в формировании региональных и местных бюджетов региональные и местные налоги, показывают данные табл. 1.

Таблица 1

Доля региональных и местных налогов в налоговых доходах бюджетов: консолидированного, республиканского, муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений (%)

Налоги	1	2	3	4	5
Региональные и местные	12,8	11,7	0	6,9	16
В том числе:					
налог на имущество физических лиц	0,01	0	0	1	1,4
налог на имущество организаций	8,4	8,4	0	0	0
транспортный налог	1,8	1,8	0	0	0
земельный налог	1,1	0	0	5,9	14,6
налог на игорный бизнес	1,5	1,5	0	0	0

Примечание:

- 1 – консолидированный бюджет РК;
- 2 – республиканский бюджет;
- 3 – бюджеты муниципальных районов;
- 4 – бюджеты городских округов;
- 5 – бюджеты городских и сельских поселений.

Из данных табл. 1 видно, что региональные и местные налоги в консолидированном, республиканском бюджетах, местные налоги в бюджете городских округов, бюджетах поселений РК занимают незначительную долю. Основную часть в консолидированном бюджете и республиканском бюджете занимает налог на имущество организаций, в бюджетах городских округов и бюджетах поселений – земельный налог. В РК в муниципальных районах нет межселенных территорий, поэтому в их бюджетах нет и местных налогов.

Структура бюджетов по источникам доходов в РК представлена в табл. 2.

Таблица 2

Структура доходов бюджетов: консолидированного, республиканского, муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений по источникам доходов, в % от общих доходов

Доходы	1	2	3	4	5
Налоговые	60	62	71	40	46
Неналоговые	8,8	4	8	16	7
Безвозмездные перечисления	24,3	31	17	38	45
Доходы от предпринимательской деятельности	6,9	3	4	6	2

Примечание: 1, 2, 3, 4, 5 – см. табл. 1.

В консолидированном, республиканском бюджетах, бюджетах муниципальных районов основную роль в формировании бюджетов играют налоговые доходы, а в их составе федеральные налоги и сборы. В консолидированном бюджете в налоговых доходах налог на прибыль организаций составляет 25%, налог на доходы физических лиц – 47%; в республиканском бюджете соответственно 32,2 и 35,6%. В бюджетах городских округов и поселений налоговые доходы занимают значительно меньшую долю. В бюджетах городских округов, муниципальных районов и поселений в налоговых доходах на долю федерального налога на доходы физических лиц приходилось соответственно 78, 83 и 83%. В консолидированном и республиканском бюджетах, особенно в бюджетах городских округов и поселений, существенную роль играют безвозмездные перечисления. Различна и структура безвозмездных перечислений. Так, в консолидированном бюджете РК дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в безвозмездных перечислениях составляли 26%, субвенции – 44%, субсидии – 30%. В республиканском бюджете соответственно дотации – 26%, субвенции – 26% и субсидии – 48%. В бюджетах муниципальных районов доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности составила 22%, субвенций – 58% и субсидий – 20%. В бюджетах городских округов соответственно 4, 59, 37%; в бюджетах поселений – 53, 35 и 12%. Таким образом, самая высокая доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности отмечена в бюджетах городских и сельских поселений. Незначительная доля местных налогов и значительная доля дотаций, очевидно, определили отсутствие стимулов у городских и сельских поселений в увеличении доходного потенциала за счет неналоговых доходов и доходов от предпринимательской деятельности.

Всего из федерального бюджета в бюджет РК в 2007 г. поступило безвозмездных перечислений на сумму 4862 млн. руб. (2006 г. – 2700 млн. руб.), в том числе:

- дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и Федерального фонда финансовой помощи субъектов РФ – 1269 млн. руб. (2006 г. – 1116 млн. руб.);

- субвенции из Федерального фонда компенсаций на реализацию государственных полномочий РФ – 1235 млн. руб. (2006 г. – 606 млн. руб.);

- субсидии из Федерального фонда софинансирования социальных расходов – 208 млн. руб. (2006 г. – 313 млн. руб.). Средства бюджета РК, переданные в 2007 г. бюджетам муниципальных образований, позволили обеспечить увеличение среднедушевых доходов муниципальных образований до 4970 руб. на душу населения (до выравнивания – 3677 руб.).

Особого внимания заслуживают бюджеты городских и сельских поселений. Прежде всего, этот интерес связан с тем, что в составе муниципальных образований подавляющее место по численности занимают городские и сельские поселения.

В РФ на 1.01. 2007 г. насчитывалось 24207 муниципальных образований, в том числе 19919 городских сельских поселений (82%). В СЗФО соответственно 1836 и 1313 (72%), в РК – 127 и 87 (68%).

Каким налоговым потенциалом располагают поселения, какова его дифференциация, каковы различия между максимальной и минимальной его величинами? Ответ на эти вопросы представлен в табл. 3.

Межрайонные различия по душевому налоговому потенциалу составляют 5 раз. Особенно значительны внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинами. Они составляют от 1,3 раза в Питкярантском муниципальном районе до 16,7 раза в Сегежском муниципальном районе.

Какова межрайонная дифференциация по доле местных налогов в налоговых доходах бюджетов городских и сельских поселений?

При средней величине доли местных налогов в налоговых доходах по всем поселениям РК 16%, как видно из табл. 3, межрайонные различия существенны. Различия между максимальной и минимальной величинами составляют 5,8 раза.

Таблица 3

**Налоговый потенциал городских и сельских поселений
муниципальных районов РК**

Муниципальные районы	В расчете на душу населения, руб.	Разница между максимальной и минимальной величинами, раз
Беломорский	14600	3,6
Калевальский	5914	2,7
Кемский	17637	6,3
Кондопожский	6452	4
Лахденпохский	4419	3
Лоухский	15471	9
Медвежьегорский	13875	12,6
Муезерский	8256	6
Олонецкий	6943	2,7
Питкярантский	6396	1,3
Прионежский	18615	12,8
Пряжинский	9831	8
Пудожский	7822	4,3
Сегежский	15879	16,7
Сортавальский	22449	6
Суоярвский	10533	3,6

Таблица 4

Доля местных налогов в налоговых доходах бюджетов городских и сельских поселений в муниципальных районах (%)

Беломорский МР	12,8
Калевальский МР	24
Кемский МР	20,7
Кондопожский МР	9,8
Лахденпохский МР	18
Лоухский МР	11,6
Медвежьегорский МР	13,5
Муезерский МР	9,8
Олонецкий МР	5,6
Питкярантский МР	32,4
Прионежский МР	8,9
Пряжинский МР	7,8
Пудожский МР	9,5
Сегежский МР	12,9
Сортавальский МР	7,9
Суоярвский МР	10,8

Важно выяснить, каково соотношение между доходами, поступающими во все уровни бюджетной системы РФ, и доходами бюджетов поселений? Доходы, поступающие во все уровни бюджетной системы РФ, назовем доходным потенциалом территорий городских и сельских поселений.

Таблица 5

Доля доходного потенциала бюджетов городских и сельских поселений муниципальных районов в доходном потенциале их территорий (%)

Беломорский МР	24,4
Калевальский МР	49
Кемский МР	30,2
Кондопожский МР	60
Лахденпохский МР	35,6
Лоухский МР	22,6
Медвежьегорский МР	25,3
Муезерский МР	18,8
Олонецкий МР	31,2
Питкярантский МР	109,5
Прионежский МР	21,3
Пряжинский МР	20,6
Все поселения	21,5

Данные табл. 5 показывают, что в целом по всем поселениям РК доходный потенциал бюджетов составляет менее чем четверть от налогов, собираемых на территории поселений во все уровни бюджетной системы. Только у поселений одного муниципального района доходы бюджета больше, чем доходный потенциал территорий. Различия по доле доходного потенциала в доходном потенциале территорий между максимальной и минимальной величинами составляет 3,2 раза.

Анализ современного состояния межбюджетных отношений и консолидированного бюджета РК, его составляющих (республиканского, муниципальных районов, городских округов, поселений) за 2007 г. 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, феде-

ральные, региональные и местные налоги и сборы не обеспечивают реализацию важного принципа бюджетной системы РФ – самостоятельности бюджетов. Республиканский бюджет, бюджеты муниципальных районов (городских округов), поселений не обеспечены региональными, местными, закрепленными за ними федеральными налогами. Существенную роль играют безвозмездные перечисления.

3. Региональные и местные налоги настолько незначительны в формировании консолидированного бюджета РК, его составляющих, что ставит регион почти в полную зависимость от федерального центра. Данные нашего анализа показывают, что доходный потенциал территорий поселений позволяет существенно увеличить доходный потенциал их бюджетов. Необходимо законодателям существенно повысить доходный потенциал бюджетов субъектов РФ, муниципальных образований за счет увеличения региональных и местных налогов путем увеличения нормативов налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога, акцизов.

4. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, исходя из минимального уровня бюджетной обеспеченности, устанавливаемой Правительством РФ, как и новая методика, 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 стандартах» и на его основе Постановление Правительства РФ «О социальных и финансовых нормативах». Причем нормативы должны быть дифференцированы по однородным группам субъектов РФ.

5. Расходные обязательства субъектов РФ, муниципальных образований, определяемые разграничением полномочий, их делегированием вышестоящими уровнями власти. Полностью обеспечивать положение БК РФ об установлении недопустимости определения вышестоящими властями расходных обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Изд-во «Омега – Л», 2007.
2. Материалы Минфина Республики Карелия.

3. Отчет Министерства финансов Республики Карелия в 2006 г. Петрозаводск, 2007.

4. Отчет Министерства финансов Республики Карелия в 2007 г. Петрозаводск, 2008.

ИННОВАЦИОННАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Л. И. Розанова

*Институт экономики КарНЦ РАН
insteco@karelia.ru, lirzanova@mail.ru*

Актуальной проблемой в развитии муниципалитетов является поиск самостоятельных источников доходов, наполняющих доходную часть местного бюджета, и сокращение социальной нагрузки на бюджеты. Стремление к оптимизации бюджетной политики муниципалитетов нацеливает на путь объединения интересов власти и общественных институтов, чтобы общество могло рассчитывать не только на помощь государства, но и включать потенциал саморазвития. 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. Как сделать свои территории привлекательными для инвесторов – задача новых территориальных образований, которым в связи с введением в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» передаются социальные функции с федерального уровня на региональный и далее в ведение муниципалитетов. Одной из задач местной власти становится поддержка развития предпринимательства. В то же время малый бизнес, который в сельской местности является основной формой предпринимательства, остро нуждается в кредитах. Финансовая необеспечен-

ность, таким образом, характерна не только для сельских муниципалитетов, но и для сельского бизнеса.

Проблемы развития малого бизнеса в современной России заключаются в следующем:

- недостаток экономически обоснованных и просчитанных программ и проектов развития малого бизнеса;
- отсутствие инвестиций и доступа субъектов малого предпринимательства к финансовым ресурсам кредитных организаций;
- острый дефицит доступных не только офисных, но и, прежде всего, производственных помещений;
- проблемы с выдачей правоустанавливающих документов на объекты, находящиеся на территории низовых звеньев в системе местного самоуправления;
- разграничение земельноимущественных отношений по муниципальным уровням.

Многие муниципалитеты разрабатывают сейчас программы социально-экономического развития своих территорий. При этом следует соотносить данные программы и с национальными целевыми приоритетами. Одним из таких приоритетов является развитие агропромышленного комплекса. Участие в ПНП «Развитие АПК» может оказать существенную поддержку при определении путей экономических преобразований в сельских населенных пунктах. Ведь в рамках указанной программы предусматривается и поддержка малых форм хозяйствования, в том числе и различных кооперативных объединений, включая сельские кредитные кооперативы, которые становятся одними из значимых для села институтов финансовых посредников.

В этой связи хотелось бы отметить эволюционный, а в большей степени инновационный характер становления института сельской кредитной кооперации в Республике Карелия. Эволюционировал он в процессе развития частного сектора в сельскохозяйственном производстве. По мере укрепления фермерских хозяйств до самостоятельности приходило понимание того, что эффект синергии от объединения в кооперативы усилит их позиции на рынке. Первый сельскохозяйственный кооператив с кредитными функциями был организован фермерами, которые к тому времени уже производили достаточные объемы товарной продукции и нуждались в увеличении инвестиций, но получить кредиты в банке не могли. Инновационность заключалась как в самой форме кооперации, ориентированной на рыночные отно-

шения с внешними партнерами, – именно в этом и была ее новизна как организационной формы в отличие от бывших колхозов, – так и в том, что сами фермерские хозяйства для повышения конкурентоспособности стремились укреплять свою материально-техническую базу на основе внедрения в производство новой техники и технологий (чаще заимствованной в условиях трансграничного сотрудничества).

Таким образом, сельская кредитная кооперация прошла следующие этапы в своем развитии:

- обмен опытом развития сельского бизнеса в рыночных условиях с Финляндией и Швецией, обучение карельских специалистов в рамках международных программ развития приграничных территорий;
- освоение зарубежного опыта в процессе становления частного предпринимательства в Карелии;
- международная финансовая поддержка (прежде всего, в виде грантов) на начальном этапе развития бизнеса;
- способность и готовность российского бизнеса осуществлять самостоятельную деятельность по достижении масштабов производства до уровня товарного;
- взаимовыгодное сотрудничество сельского бизнеса между Карелией и Финляндией в области развития животноводства, растениеводства, технического оснащения сельскохозяйственного производства;
- приток иностранного капитала в финансовой сфере от международных фондов содействия развитию предпринимательства.

При обсуждении проблем государственной поддержки предпринимательства с финскими партнерами (в рамках реализации международной программы ТАСИС «PROKООP – кооперативная деятельность в Карелии», руководитель проекта Тапани Карьялайнен – директор сельскохозяйственного центра ProAgria Kainuu, Финляндия) выяснилось, что она направлена преимущественно на развитие высоких технологий. Нельзя ожидать такой поддержки по проектам, не предусматривающим внедрение и освоение инновационных процессов. Поэтому говоря об эффективности использования бюджетных средств, инвестируемых в новые проекты (в Финляндии предпринимателю государство возмещает 35% инвестиционных затрат), представители национального кооператива «Pellervo» констатировали, что в сельском хозяйстве достигается практически 100% успешность реализованных проектов, поскольку повышение качества продукции на основе прогрессивных технологий является основным приоритетом. Именно эта

сторона интересуется и карельских предпринимателей, изучающих финский опыт. Успешные фермерские хозяйства в Республике Карелия достигают гораздо большей производительности, чем крупные сельскохозяйственные предприятия, только благодаря использованию новых технологий.

Известно, насколько сложно бизнесу привлекать внешнее финансирование. Вместе с тем его успех зависит от способности привлекать кредиты, особенно в условиях высокой конкуренции. Поэтому показателем эффективной деятельности республиканского сельскохозяйственного потребительского кредитного кооператива «Карелагро» (кооператив второго уровня, пайщиками которого являются первичные низовые кооперативы) являются как формирование портфеля займов за счет средств своих пайщиков, так и внешние заимствования. Его кредиторами стали:

- кооператив третьего уровня «Народный кредит» – 2,4 млн. руб.;
- Фонд развития сельской кредитной кооперации (ФРСКК) – 1 млн. руб.;
- Германский Фонд содействия развитию предпринимательству ГЕРФО – 3,4 млн. руб.

Следует заметить, что кредитование осуществляется по рыночным ставкам. Преимущество Фонда ГЕРФО в том, что он предоставляет кредиты на более длительные сроки – до 3 лет. Его основная цель – содействие малому бизнесу в сельской местности, в сфере торговли, производства и оказания услуг, т. е. нет ограничений по функциональному назначению кредита (бюджетное кредитование, как правило, осуществлялось только на цели сельскохозяйственного производства, но с 2008 г. спектр видов деятельности для получения льготных кредитов в агробизнесе также расширился). Таким образом, сельские кооперативы стали привлекательны и для внешних кредиторов, хотя более 80% средств сельские кредитные кооперативы Карелии сформировали за счет привлечения сбережений пайщиков и паевых взносов, что и предопределяет их устойчивость как новых финансовых институтов, функционирующих на региональном рынке. Кроме того, в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК», нацеленного на поддержку малых форм хозяйствования на селе, кредитование крестьянских (фермерских) хозяйств и хозяйств населения за 2007 г. значительно возросло (рис. 1).

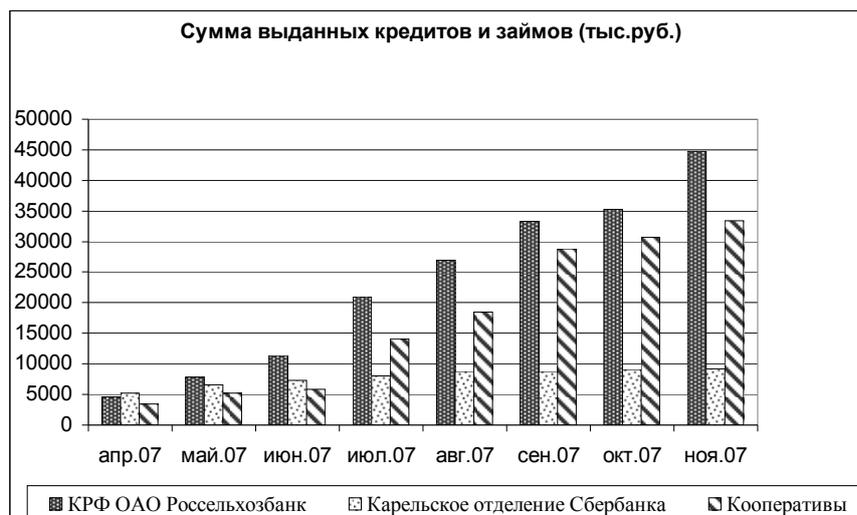


Рис. 1. Сумма выданных кредитов и займов (тыс.руб.)

Как видно из диаграммы, кредитные кооперативы по объемам выданных кредитов незначительно уступают Россельхозбанку. При этом в количественном выражении (что означает выдачу кредитов более мелких размеров) кооперативы стоят на первом месте (рис. 2).



Рис. 2. Количество выданных кредитов и займов

Социально-экономическая значимость кредитной кооперации для сельских территорий заключается в следующем:

- освоение рынка финансовых услуг в сельской местности на освободившемся сегменте в связи с ликвидацией там банковских структур;
- формирование конкурентного рынка финансовых услуг;
- совершенствование рыночной инфраструктуры на селе;

- формирование альтернативной коммерческим банкам системы кредитования, снижающей возможности потерь и улучшающей управление рисками;
- усиление адаптивного потенциала сельского сообщества в рыночных условиях;
- повышение социального статуса граждан с невысоким уровнем доходов;
- увеличение доходов населения, получаемых в виде компенсаций за использование сбережений; вовлечение средств в реальную экономику;
- частичное перераспределение между банковской и небанковской сферами добавленной стоимости, создаваемой оборотом финансовых услуг, в пользу действующих в интересах местного населения кредитных кооперативов;
- усиление рыночных позиций сельского малого предпринимательства благодаря оказанию взаимной финансовой помощи при членстве в кооперативе;
- активизация потребительского спроса в условиях доступности кредитных ресурсов.

Перспективы для развития новой формы сельского предпринимательства, безусловно, большие, поскольку практически каждое сельское поселение нуждается не только в кредитных (хотя в первую очередь в них), но и в закупочно-сбытовых и других кооперативах. Мотивы: положительная динамика роста сельских кооперативов с 2003 по 2007 гг.; увеличение количества пайщиков с 76 до 1600 чел.; увеличение объемов кредитования кооперативами с 329 тыс. руб. до 82,1 млн. руб. (возможность получить кредит на развитие хозяйства возросла); только за 2007 г. создано 136 предприятий малого среднего бизнеса на селе и перечислено кооперативами в бюджет налога с доходов по сбережениям пайщиков (НДФЛ) около 1 млн. руб. (плюс дополнительно вновь созданными предприятиями, предоставившими и новые рабочие места).

Таким образом, если государство заинтересовано в реальных механизмах поддержки сельского предпринимательства в целях развития сельских территорий, то следует оказывать содействие его новым эффективным формам, которые не подавляют, а развивают частную инициативу, что наглядно демонстрируют крепкие фермерские хозяйства, создавшие в большинстве своем без внешней помощи современную

материально-техническую базу. Эффективность бюджетных инвестиций (или субсидий на снижение процентной ставки по кредитам) может повышаться только в том случае, если они будут направляться в проекты, направленные на совершенствование технологий, позволяющих сельскохозяйственным товаропроизводителям выводить свои хозяйства на уровень конкурентоспособности.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НАУКОГРАДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. Н. Рябухин

*Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
pnt@ach.gov.ru*

Счетная палата Российской Федерации уделяет значительное внимание контролю за использованием бюджетных средств, направляемых на развитие наукоградов.

В 2007 г. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации утвержден отчет о результатах контрольного мероприятия по проверке использования средств, направленных на развитие и финансовое обеспечение наукоградов, в том числе: в пос. Кольцово Новосибирской области; г. Королеве Московской области; г. Бийске Алтайского края.

В настоящее время проводится контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования средств, направленных на развитие и финансовое обеспечение наукоградов в 2006–2007 гг. в городах Дубна, Реутов, Фрязино, Жуковский Московской области».

В современных условиях ограниченности материально-технических ресурсов решающим фактором развития научно-технического потенциала страны могут и должны стать муниципальные образования, в которых сконцентрированы фундаментальная наука и производство – наукограды Российской Федерации. Этот статус имеет более 50 муниципальных образований в 20 субъектах Российской Федерации.

Наукограды – муниципальные образования с градообразующим научно-производственным комплексом, имеющие высокий научно-

технический потенциал, исторически были созданы для решения важнейших народно-хозяйственных задач и по настоящее время являются центрами высоких технологий, располагающими высококвалифицированными трудовыми ресурсами и современной материально-технической базой для ведения научных исследований, разработок новых технологий и инновационной деятельности.

Взаимодействие российских городов науки с федеральными и региональными органами государственной власти по вопросам развития местного самоуправления, сохранения, использования и развития их научно-технического и образовательного потенциала для инновационного развития страны позволило сформировать и развивать основы государственной политики в отношении наукоградов и ее нормативного правового обеспечения.

В период 2000–2003 гг. статус наукограда присваивался городам Указом Президента Российской Федерации сроком на 25 лет. Начиная с 2005 г. присвоение статуса наукограда осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации сроком на 5 лет. Правительство Российской Федерации утверждает приоритетные для наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники России.

До 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» государственная поддержка наукоградов осуществлялась на основании программы развития муниципального образования как наукограда.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации», в результате которых из него исключены положения об утверждении программ развития и оказании государственной поддержки наукоградам. Одновременно в закон введены нормы, предусматривающие выделение субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры. Объем субвенций определяется федеральными законами о бюджете на очередной финансовый год.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2004 г. № 682 утвержден порядок предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры.

Следующим шагом в области развития инновационной системы стало принятие Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Однако при разработке закона не были в полной мере учтены интересы, возможности и инновационный опыт действовавших к тому времени семи наукоградов Российской Федерации, получивших этот статус в соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

Необходимо при этом отметить различную роль органов местного самоуправления в управлении развитием территории наукограда и особой экономической зоны. Если в первом случае органы местного самоуправления в значительной степени самостоятельно формируют программу развития города, то во втором случае их роль фактически сводится к даче согласия на организацию особой экономической зоны на территории муниципального образования. При этом управление особой экономической зоной осуществляется структурой, уполномоченной Правительством Российской Федерации.

Новые правила предоставления субсидий из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов в Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2007 г. № 917. В соответствии с этими правилами определен порядок предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для перечисления их в бюджеты наукоградов Российской Федерации в целях осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры.

Министерство образования и науки Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации утверждает перечень мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации до 15 февраля текущего финансового года. В перечень мероприятий включаются расходы, предусмотренные про-

граммой комплексного социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда Российской Федерации.

Однако утверждение Министерством науки и образования Российской Федерации таких перечней, не имеющих в своем составе мероприятий научно-производственного и инновационного характера, осуществляется формально.

С 2006 г. объем субвенции из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры определяется исходя из численности проживающего в них населения, что не может являться единственным критерием для оказания мер государственной поддержки. При этом не учитывается фактическое состояние социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры городов науки. И той ресурсной и политической поддержки, которая им необходима, наукограды не получают.

В рамках «Основных направлений политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года», утвержденных Правительством Российской Федерации, инфраструктура инновационной системы должна развиваться, в первую очередь, на территориях субъектов и муниципальных образований Российской Федерации с высокой концентрацией инновационного потенциала, включая наукограды, академгородки, особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования и иные виды технополисов в соответствии с условиями конъюнктуры внутреннего и мирового рынков.

По мнению Георгия Малинецкого, доктора физико-математических наук, по инвестициям в инновации Московская область, где расположены 7 наукоградов, имеющих статус, и десятки городов, юридически такого статуса не имеющих, находится среди мировых лидеров по инновационному развитию и могла бы стать «локомотивом» для всей России.

Одной из задач при переводе экономики городов на инновационный путь развития является стимулирование организаций научно-производственного комплекса к активному использованию инноваций всего спектра направлений – технологических, в области управления, рынка, финансов. Для решения этой задачи необходимо реформировать систему взаимоотношений органов власти с промышленными

предприятиями, с учетом новых принципов промышленной политики. В качестве основного принципа новой системы взаимоотношений необходимо принять принцип равноправного партнерства, нацеленный на обеспечение взаимодействия стратегий развития организаций инновационного сектора экономики и социально-экономической системы наукограда в целом.

Существующая модель экономики городов не позволяет за счет налоговых и неналоговых доходов бюджета города планировать значительные средства на финансирование программ и проектов развития. Для активизации резервов роста экономики города, увеличения поступлений платежей в бюджеты, повышения уровня жизни населения, развития социальной и инженерной инфраструктуры разрабатываются комплексные программы социально-экономического развития. Но эти цели могут быть достигнуты при условии перевода экономики на инновационный путь развития и более полного использования потенциала градообразующих научно-производственных комплексов наукоградов.

В ряде наукоградов научно-техническая деятельность осуществляется по нескольким направлениям. Наиболее характерным примером подобного рода наукоградов является Дубна, где кроме Объединенного института ядерных исследований имеются научные, конструкторские и научно-производственные центры авиакосмического, приборостроительного, судостроительного профиля, международный университет. К этому же типу относятся Королев, Обнинск, Ревутов. Другие наукограды, имея преобладающие направления деятельности, стараются расширить спектр специализаций как в фундаментальной и прикладной науке, так и в наукоемкой промышленности.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, в целях дальнейшего социально-экономического развития наукоградов следует рассмотреть ряд предлагаемых ими инициатив. Например, на конкурсной основе наукоград мог бы быть наделен некоторыми стимулирующими к развитию льготами особой экономической зоны, при условии представления им в Правительство Российской Федерации необходимых проектов, в ходе реализации которых будет обеспечен значительный рост экономических показателей за счет использования новых технологий и инноваций. В качестве координатора таких проектов можно было бы привлечь Министерство регионального развития Российской Федерации.

Необходимо также отдельное решение в части регулирования вопросов аренды объектов и земель, находящихся в федеральной собственности. Возможность предоставления объектов недвижимости в аренду, в том числе под цели создания инновационных производств, сроком лишь до 1 года существенно ограничивает развитие таких производств.

Представляется обоснованным и целесообразным возложить контроль за выделением, использованием и результатами предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры на Министерство регионального развития Российской Федерации. Следует также разработать методику расчета таких субвенций с учетом фактического состояния указанной инфраструктуры.

Наиболее эффективное функционирование городов науки может быть достигнуто путем координации усилий федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также и их научно-го и бизнес-сообщества. Только при соблюдении этого условия наукограды смогут выполнить задачу на одном из основных направлений государственной научно-технической политики. Наукоград необходимо рассматривать как единый научный и социально-экономический комплекс, деятельность которого регулируется всеми тремя уровнями власти и осуществляется в интересах всего государства.

МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ

С. Э. Семенова

Ведущий специалист НПО «Кристалл»

semenova@krista.ru

Мониторинг соблюдения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами (далее – Мониторинг БК и КУ) проводится в целях совершенствования процедуры

контроля за исполнением бюджетов. Мониторинг БУ и КУ может осуществляться в разрезе бюджетов муниципальных образований данного субъекта РФ или по всем субъектам РФ.

Большинство регионов проводят мониторинг соблюдения требований Бюджетного кодекса РФ и качества управления бюджетами муниципальных образований, результаты которого могут быть использованы:

- при распределении межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований из бюджета субъекта РФ;

- при проведении оперативного ежемесячного мониторинга для проверки ежемесячного отчета (консолидированный, собственный и отчеты муниципальных образований) на соответствие требованиям Бюджетного кодекса РФ перед отправкой в Минфин РФ;

- при планировании бюджета субъекта РФ в рамках балансировки доходной и расходной частей бюджета.

В общем случае источниками информации для проведения мониторинга на территории региона являются:

- ежемесячные отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований;

- годовые отчеты об исполнении местных бюджетов муниципальных образований (для расчета индикаторов по итогам финансового года);

- данные сводов проектов бюджетов муниципальных образований;

- информация, которой нет в отчетах об исполнении бюджетов, собирается с муниципальных образований.

Порядок проведения мониторинга на территории региона регламентируется нормативно-правовыми актами региона. В случае отсутствия таких документов НПО «Криста» может разработать проект нормативно-правового акта.

Для автоматизации проведения мониторинга БК и КУ, а также для всестороннего анализа результатов этого мониторинга НПО «Криста» предлагает использовать свою разработку – систему поддержки принятия решений (СППР) «Финансово-экономический анализ». СППР «Финансово-экономический анализ» обеспечивает:

- сбор и накопление информации, необходимой для расчета индикаторов;

– автоматический расчет значений индикаторов по принятым в регионе методикам и оценку значений индикаторов на соответствие нормативным значениям; хранение этих данных в базе;

– визуальное представление результатов мониторинга, в том числе анализ динамики индикаторов, построение аналитических таблиц, диаграмм, картограмм;

– автоматическую подготовку результатов оценки для публикации на сайте органа государственной власти.

Результаты мониторинга БУ и КУ для анализа могут быть представлены в разрезе всех данных – по периодам, по районам, по индикаторам и в различном виде – таблицы, диаграммы, картограммы (рис. 1,2).

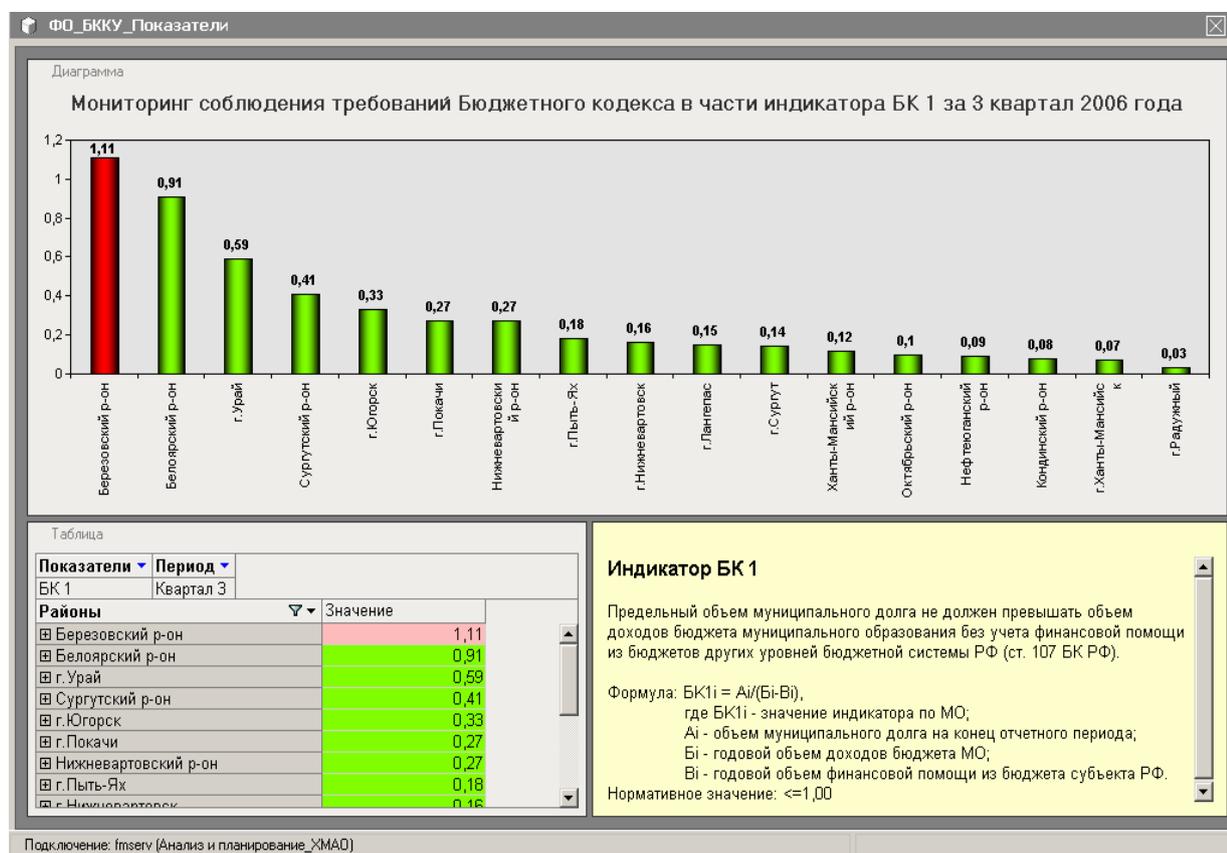


Рис. 1. Анализ одного индикатора за отдельный отчетный период по бюджетам муниципальных образований



Рис. 2. Динамика отдельного индикатора поквартально за год для бюджетов нескольких выбранных муниципальных образований

Кроме того, можно определить рейтинг муниципальных образований в рамках соблюдения требований БК и качества управления бюджетами муниципальных образований (рис. 3). Рейтинг рассчитывается как разность количества индикаторов, используемых в мониторинге БК и КУ, и общего количества нарушений.

Кроме проведения мониторинга БК и КУ бюджетами муниципальных образований в СППР «Финансово-экономический анализ» можно получить информацию о мониторинге БК и КУ субъектами РФ.

На сайте Минфина РФ начиная с 2000 г. регулярно публикуются результаты мониторинга по субъектам. Эта информация предназначена широкому кругу специалистов финансовых органов, экономических органов субъектов РФ, аппарата губернатора, правительства субъекта РФ и прочих органов исполнительной и законодательной власти.



Рис. 3. Рейтинг бюджетов муниципальных образований региона по результатам мониторинга

Исходными данными для проведения мониторинга БК и КУ являются ежемесячная отчетность об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и дополнительные данные, представляемые субъектами РФ в Министерство финансов РФ в рамках проведения мониторинга. При проведении мониторинга БК и КУ по результатам года вместо ежемесячного отчета за декабрь используются данные годовой отчетности об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Данные за 2000 и 2001 гг. оценивались в соответствии с приказом Министерства финансов РФ от 30 марта 2001 г. № 71 «О временном порядке оценки кредитоспособности качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при предоставлении средств целевых иностранных кредитов».

Данные за 2002–2004 гг. оценивались в соответствии с приказом Министерства финансов РФ от 18 февраля 2003 г. № 41 «О Порядке

оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Начиная с данных за 2005 г. и до настоящего момента, оценка осуществляется на основании приказа Министерства финансов РФ от 11 мая 2005 г. № 98 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации».

Для описания соответствия между индикаторами, рассчитываемыми согласно приказу № 41 и приказу № 98, в системе используется дополнительный «сопоставимый» классификатор (табл. 1).

По мере поступления информации на сайт Министерства финансов РФ ответственные сотрудники НПО «Криста» вносят новые данные по мониторингу БК и КУ субъектами РФ в систему «Финансово-экономический анализ» и рассылают базу данных и набор готовых аналитических отчетов пользователям СППР «Финансово-экономический анализ». Поэтому специалисты финансовых органов имеют возможность пропустить этап загрузки и обработки данных и непосредственно приступить к анализу данных через настроенные формы, а также могут расширять набор форм в соответствии со своими потребностями.

Данные представлены в разрезе классификатора индикаторов, классификатора территорий, периодов и вариантов отчетности, на основании которой осуществлялся мониторинг (на основе месячной отчетности или на основе годовой отчетности).

Можно сравнивать показатели мониторинга субъектов РФ как внутри одного федерального округа (рис. 4–7), так и в пределах всей Российской Федерации (рис. 8).

Специалистам в настоящий момент доступны данные с 2000 по 2007 г.

Соответствие между индикаторами по приказам № 41 и № 98

Сопоставимый классификатор индикаторов БК и КУ		Классификатор индикаторов БК и КУ по приказу № 41		Классификатор индикаторов БК и КУ по приказу № 98	
№ инд-ра	Значение индикатора	№ инд-ра	Значение индикатора	№ инд-ра	Значение индикатора
БК1(Ч1 П1)	Предельный объем государственного долга	Ч1П1	Отношение объема долга субъекта Федерации к объему доходов бюджета субъекта Федерации без учета финансовой помощи из федерального бюджета	БК1	Предельный объем государственного долга
БК2(Ч1 П3)	Предельный размер дефицита бюджета без учета поступлений от продажи имущества	Ч1П3	Отношение дефицита бюджета субъекта Федерации к объему доходов бюджета субъекта Федерации без учета финансовой помощи из федерального бюджета	БК2	Предельный размер дефицита бюджета без учета поступлений от продажи имущества
БК3(Ч1 П4)	Предельный размер текущих расходов бюджета	Ч1П4	Отношение текущих расходов бюджета субъекта Федерации к доходам субъекта Федерации	БК3	Предельный размер текущих расходов бюджета

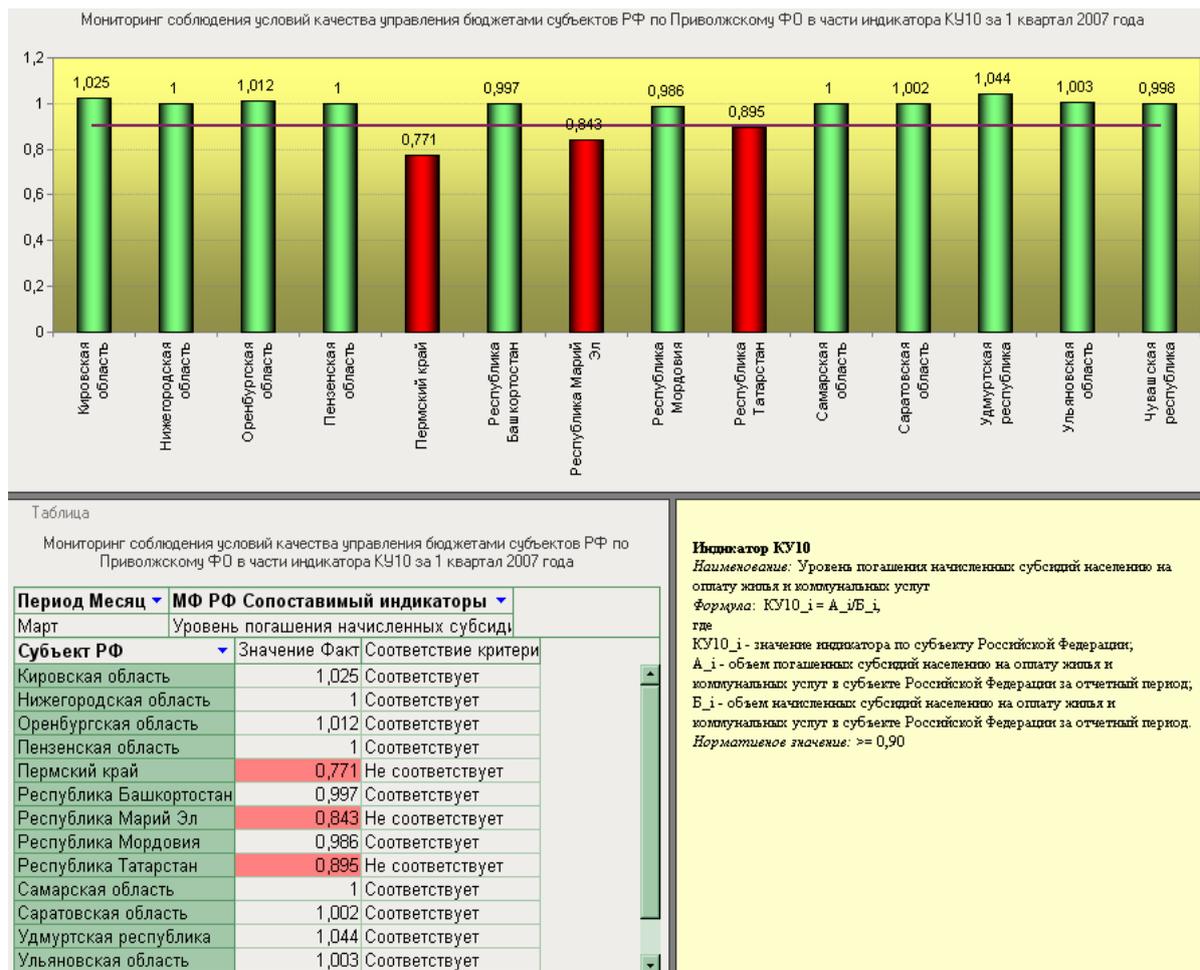


Рис. 4. Результаты мониторинга БК и КУ по отдельному федеральному округу в части одного индикатора

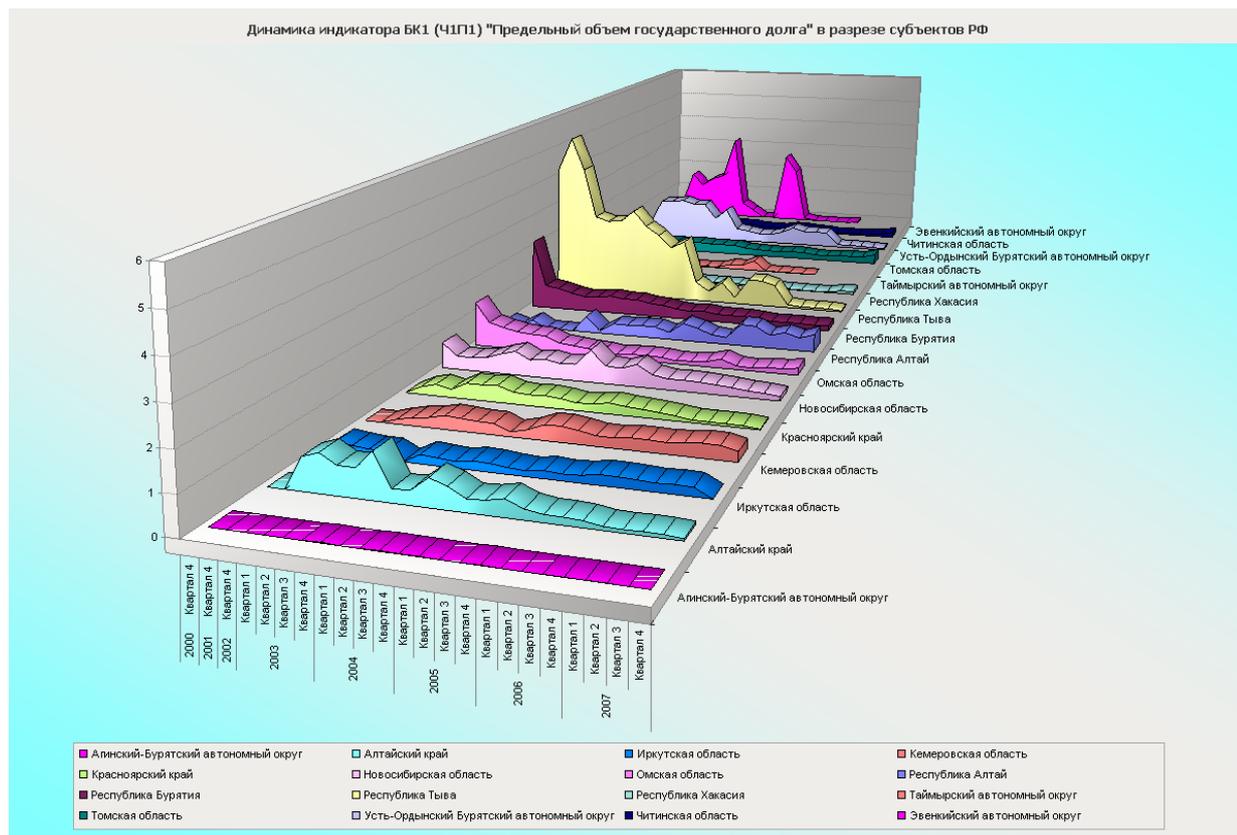


Рис. 5. Динамика одного индикатора в разрезе субъектов отдельного федерального округа (2000–2007 гг.)

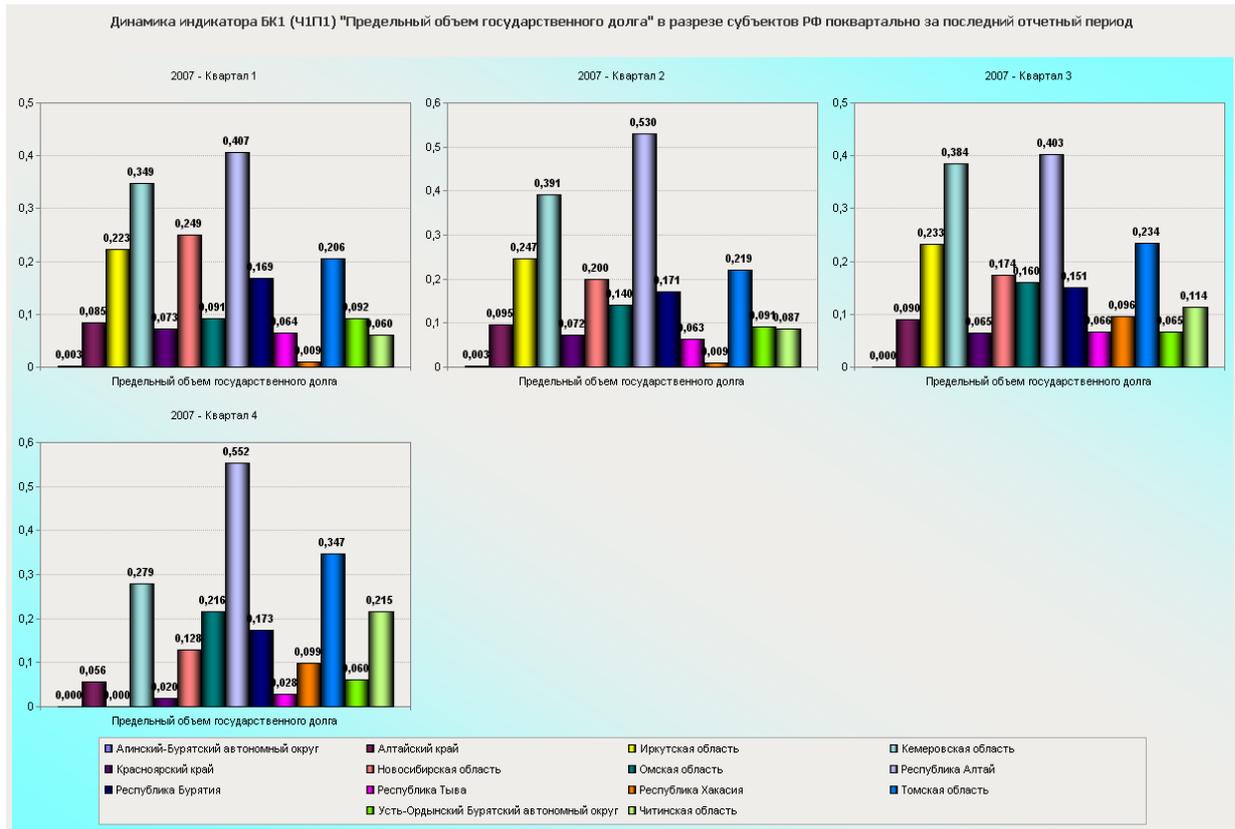


Рис. 6. Поквартальная динамика одного индикатора в разрезе субъектов отдельного федерального округа за последний отчетный год

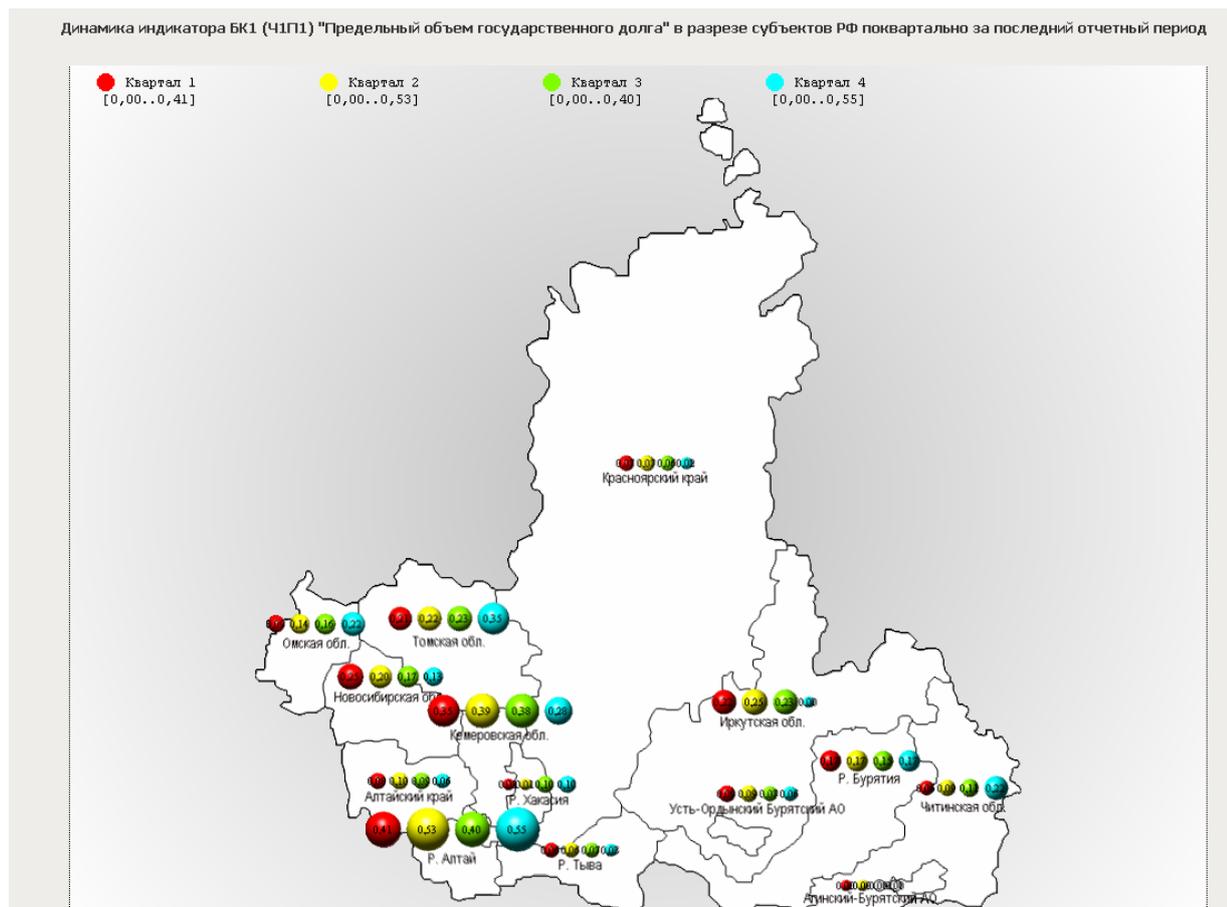


Рис. 7. Динамика на карте одного индикатора в разрезе субъектов отдельного федерального округа поквартально за последний отчетный период (картограмма)

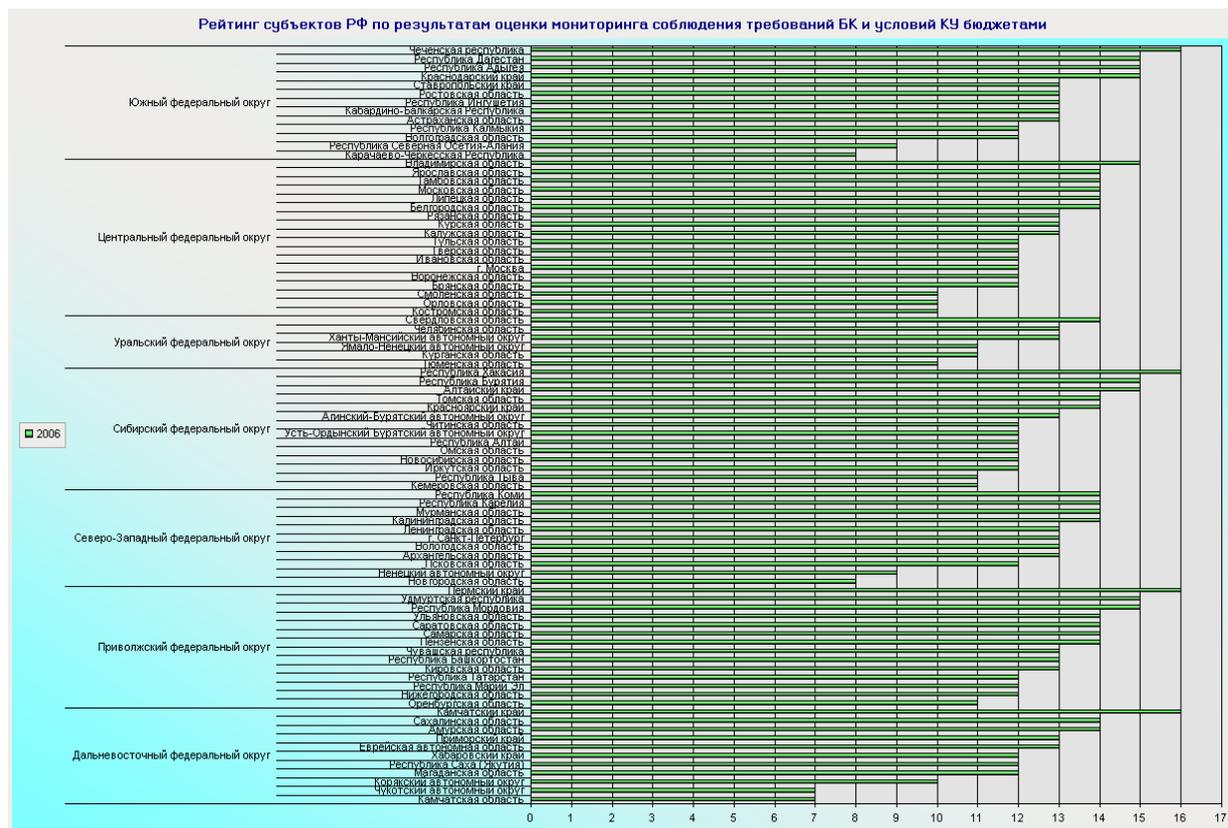


Рис. 8. Рейтинг субъектов РФ по результатам оценки мониторинга соблюдения требований БК и условий КУ бюджетами субъектов (2006 г.)

Анализ данных по мониторингу БК и КУ проводится на основе многомерных моделей, для работы с которыми предназначена программа «MDX Эксперт» разработки НПО «Криста».

MDX Эксперт – это визуальный редактор, который позволяет пользователям самим составлять таблицы, диаграммы, картограммы и картодиаграммы на основе той информации, которая хранится в многомерной базе (рис. 1–8). Все графические отчеты, иллюстрации которых представлены в данной статье, получены в этой программе.

Блоки СППР «Финансово-экономический анализ», предназначенные для мониторинга БУ и КУ бюджетами муниципальных образований и субъектов РФ, представляют собой полнофункциональный и гибкий инструмент для проведения всестороннего анализа и хранения его результатов. Использование этого инструмента, несомненно, оказывает положительное влияние на совершенствование процедуры контроля за исполнением бюджетов.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ

С. В. Сигова, В. А. Гуртов

*Петрозаводский государственный университет
sigova@onego.ru, vgurt@psu.karelia.ru*

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. 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 [1]. 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.

Министр экономического развития Э. Набиуллина отметила усиление роли инноваций в социально-экономическом развитии, которые обесценивают многие традиционные факторы роста. По прогнозам, «технологическая волна» ожидает развитые страны уже к 2015 г. [2]. В течение нескольких лет будет практически полностью обновлена значительная часть используемых технологий – во всех сферах экономики и человеческой деятельности в целом на основе современных достижений в био-, нано- и IT-технологиях. Все это будет происходить на фоне значительного сокращения доли нефтегазового сектора, являющегося в настоящее время основным доходным источником бюджета [3].

В соответствии с последней редакцией (от 01.12.2007 г. № 308-ФЗ) Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» наука признана социально значимой отраслью, определяющей уровень развития производительных сил государства, а следовательно, и силой, обеспечивающей инновационное развитие экономики.

Прикладные исследования и разработки – необходимый элемент инновационной продукции

Россия делает свой выбор в пользу перехода страны от сырьевого к высокотехнологичному пути развития, к экономике, основанной на знаниях. Такой стратегический маневр требует активного участия и государства, и бизнеса в процессах формирования современной и эффективной инновационной системы, которая призвана обеспечить конкурентоспособность, повышение уровня жизни населения. Единственно приемлемой альтернативой в условиях открытого состояния экономики становится ускорение темпов роста высокотехнологических отраслей промышленности, а также увеличение доли наукоемкой и инновационной продукции. Как известно, инновационная продукция – продукция, подвергавшаяся в течение последних трех лет технологическим изменениям разной степени. По уровню новизны выделяются следующие виды инновационной продукции: новая (вновь внедренная или подвергавшаяся значительным технологическим изменениям), усовершенствованная и прочая продукция [4].

К категории наукоемкой принято относить такую продукцию, при производстве которой доля затрат на исследования и разработки в общих издержках или в объеме продаж в 1,2–1,5 раза превышает среднемировой уровень по обрабатывающей промышленности индустриально развитых стран. На сегодняшний день «наукоемкими» являются отрасли с показателем наукоемкости продукции не менее 3,5–4,5% доли НИОКР в затратах на производство этой продукции [5]. Это барьерное значение критерия наукоемкости продукции не является строгим и всеобщим: во-первых, оно различается в разных странах; во-вторых, методика отнесения затрат на НИОКР (то есть их структура) в разных странах также неодинакова, но ее можно использовать как средневзвешенное для оценок.

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 Германии доля производства наукоемкой продукции близка к 45%).

Удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции промышленности в 2004 – 2006 гг. в РФ составлял около 7% [5].

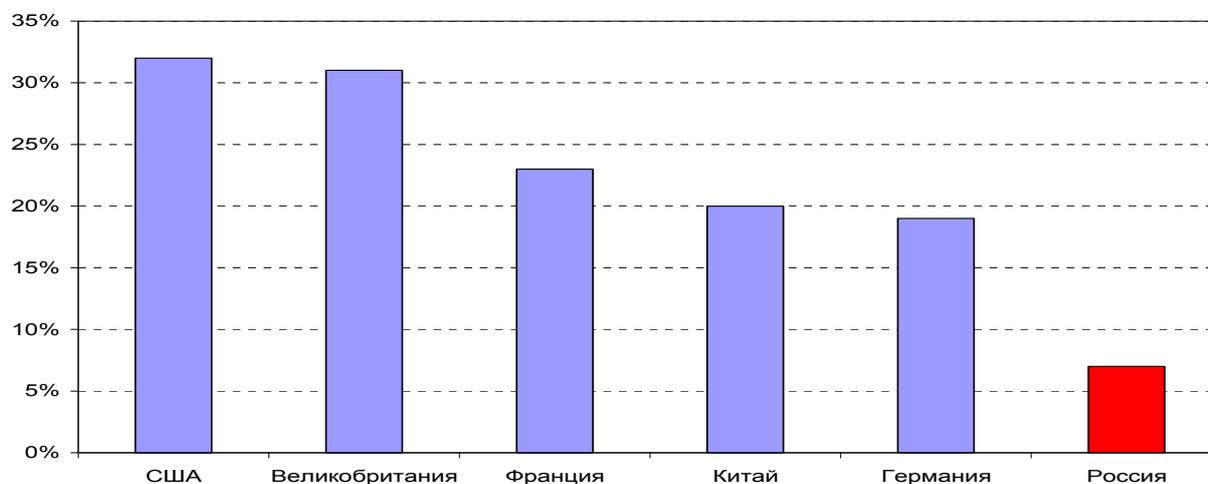


Рис. 1. Доля высокотехнологичной продукции в товарном экспорте в 2005 г., %

Представленные на рис. 1 данные свидетельствуют об одном: 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 России и странах СНГ резко снизилась техническая вооруженность науки, число предприятий, ведущих и заказывающих инновации, оплата и престиж труда научно-технического персонала. В Японии в 2004 г. затраты на НИОКР (137 млрд. дол.) составили 3,29% ВВП – больше, чем в США (2,68% ВВП). Число научных сотрудников за год выросло более чем на 750 тыс. чел. В результате Япония заняла первое место в мире по числу инноваций – 342,7 тыс. дол. (рис. 2).

Как видно из этих данных, Россия оказалась на задворках инновационной экономики. По данным Росстата, разработку и освоение инноваций осуществляют около 10% промышленных предприятий (в США – 70%), причем только в трех отраслях этот показатель выше среднего: химическая промышленность (22,5%), металлургия (19,9%) и машиностроение (18,4%). В других отраслях инновационная активность значительно ниже: в электроэнергетике – 5,1%, в легкой про-

мышленности – 3,2%, в деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной промышленности и полиграфии – 4,5%. При этом наибольшую долю в затратах на инновации российских предприятий составляло приобретение машин и оборудования (в основном устаревшего иностранного), а не НИОКР.

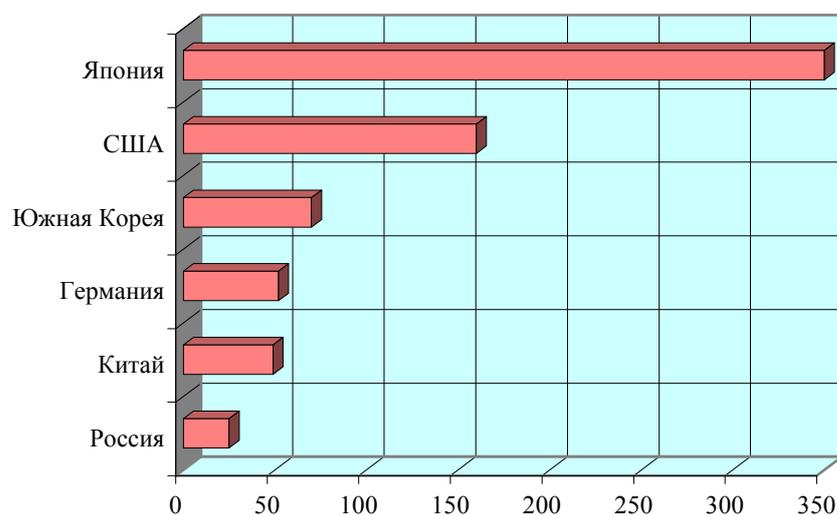


Рис. 2. Количество инноваций, внедренных в производство в 2004 г.

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 г. [5].

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.

Важным показателем, характеризующим уровень инновационной активности в стране, является удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций промышленности по видам экономической деятельности. По данному показателю в целом по РФ также характерна невысокая инновацион-

ная активность организаций на уровне 9,3% с «разбросом» между видами экономической деятельности от 3 до 43%. Кроме того, отсутствует явная положительная динамика этого показателя (уменьшение среднего по сравнению с 2003 г. составило 10%), что свидетельствует об отсутствии интереса к осуществлению технологических инноваций.

Вклад региональных бюджетов в финансирование прикладной науки

Как уже отмечалось выше, для инновационной продукции важным является высокая доля НИОКР в стоимости этой продукции. Одними из важнейших факторов использования результатов науки в инновационной экономике являются 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 [5].

К сожалению, в РФ со стороны бизнеса нет серьезного интереса к высоким технологиям. А тот спрос, который есть, удовлетворяется зарубежными предложениями, но при этом почти нет предложений и из научного сектора. Оказалось, что научная отрасль России неконкурентоспособна и на внутреннем рынке, и на внешнем [6].

Бюджетные расходы на прикладную науку составляют 61–62% средств от общего финансирования научной деятельности, 38–39% бюджетных средств предназначены для финансирования фундаментальных исследований. Необходимо отметить, что динамика финансирования науки за счет средств федерального бюджета РФ за 1999–2010 гг. формально показывает рост расходов консолидированного бюджета РФ на научные исследования и разработки как в текущем, так и в плановом периоде. Однако это, как было показано выше, не влияет положительным образом на уровень «инновационности» российской экономики.

Еще одна особенность финансирования российской прикладной науки заключается в следующем: когда мы говорим о расходах бюджетной системы на науку, то надо понимать, что они идентичны рас-

ходам федерального бюджета РФ, так как вклад субъектов Федерации в данный процесс минимален (менее 0,05%).

Согласно действующему законодательству, за финансирование науки отвечает федеральный уровень власти, в связи с чем участие регионов в поддержке НИОКР не отличается должной активностью. Максимальная доля участия субъектов РФ в бюджетном финансировании прикладной науки была зафиксирована в 2001 г. и составила только лишь 0,068% от расходов федерального бюджета РФ. По данным 2007 г., рассматриваемый показатель составляет всего 0,042% (рис. 3).

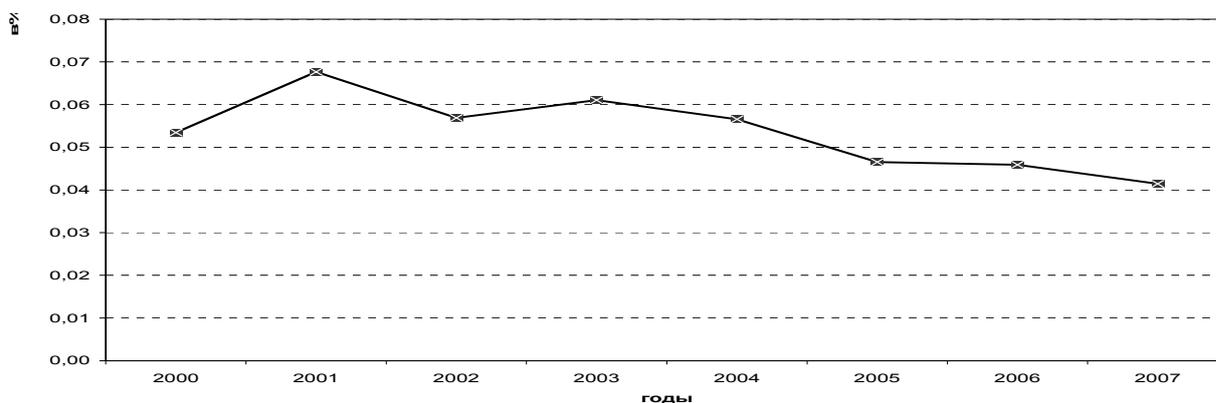


Рис. 3. Доля расходов субъектов РФ на прикладную науку по отношению к расходам федерального бюджета РФ на эти же цели

Такой чрезвычайно низкий показатель бюджетных расходов на прикладную науку обусловлен федеральным законодательством о разделении полномочий [7], согласно которому региональный бюджет не может финансировать собственность другого уровня и не допускается софинансирование. Результат реализации этих положений в области науки представлен в табл. 1, где показаны максимальные и минимальные значения финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов СФ. В столбцах 1, 3 и 5 указано наименование пяти субъектов Федерации, обеспечивающих максимальные и минимальные показатели бюджетного финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов субъектов Федерации: в абсолютном выражении, в процентах в расходах консолидированного бюджета, а также душевые расходы.

Таблица 1

Субъекты РФ с «крайними» значениями показателей финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов СФ, 2007 г. [8]

Наименование СФ	Расходы КБ СФ на науку, тыс. руб.	Наименование СФ	Доля расходов на науку в общих расходах КБ СФ, %	Наименование СФ	Душевые расходы на науку из КБ СФ, руб.
5 субъектов РФ с максимальными значениями					
Москва	1 917 835	Республика Тыва	0,38	Ямало-Ненецкий АО	387
Ханты-Мансийский АО	301 862	Республика Саха (Якутия)	0,32	Республика Саха (Якутия)	221
Московская область	242 144	Ямало-Ненецкий АО	0,29	Ханты-Мансийский АО	201
Республика Башкортостан	222 330	Республика Башкортостан	0,24	Москва	183
Республика Татарстан	218 087	Республика Алтай	0,22	Республика Тыва	121
5 субъектов РФ с минимальными значениями					
Орловская область	550	Белгородская область	0,0018	Владимирская область	0,4
Камчатская область	60	Камчатская область	0,0003	Камчатская область	0,2
Калининградская область	60	Калининградская область	0,0002	Калининградская область	0,1
Вологодская область	40	Вологодская область	0,0001	Вологодская область	0,03
Смоленская область	6	Смоленская область	0,00004	Смоленская область	0,01

Обращает на себя внимание тот факт, что наименование субъектов в столбцах 1, 3 и 5 не совпадает. По такому показателю, как доля расходов на науку в консолидированных бюджетах субъектов Федерации, в 2007 г. наибольшие значения – от 0,22 до 0,38% (в 2006 г. – от 0,59% до 0,26%) реализованы в следующих субъектах: Республика Тыва,

Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий АО, Республика Башкортостан, Республика Алтай. В первых пяти субъектах РФ с максимальным душевым финансированием науки из консолидированных бюджетов СФ его размер составляет от 387 руб. на чел. (в 2006 г. – 454 руб. на чел.) в Ямало-Ненецком АО до 121 руб. на чел. в Республике Тыва.

В восьми регионах с высоким (в абсолютном выражении по отношению к другим регионам) уровнем финансирования науки из консолидированного бюджета Российской Федерации (от 1 917 835 тыс. руб. до 218 087 тыс. руб.) в качестве одного из двух возможных сценариев стратегического развития обязательно указывается инновационный вариант. В Ханты-Мансийском АО предусмотрена активизация инновационно-инвестиционной компоненты для роста ВРП. В Республике Татарстан основной упор делается на диверсификацию экономики республики с опорой на инновационное развитие машиностроительного и нефтехимического комплексов; на создание в республике наукоемких высокотехнологичных производств.

В отношении остальных субъектов Федерации ситуация складывается крайне неудовлетворительно. В 57 субъектах РФ расходы на прикладную науку в течение 2007 г. в расчете на 1 чел. составляли менее 50 руб. «Замыкают» перечень регионов с минимальными душевыми расходами такие субъекты РФ, как Калининградская область – 10 коп. в год на чел., Вологодская область – 3 коп. в год на чел.; Смоленская область – 1 коп. в год на чел.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день почти всеми субъектами РФ разработаны сценарные условия социально-экономического развития регионов до 2020 г. В качестве их основы использовался проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, включающий сценарии:

1. Инерционного развития.
2. Энерго-сырьевого развития.
3. Инновационного развития.

Несомненно, все регионы в качестве основополагающего выбирают инновационный путь развития. В то же время существующий среднероссийский уровень финансирования прикладной науки из консолидированных бюджетов субъектов Федерации – 0,09% (или 34 руб.

на чел. в год) абсолютно неприемлем для достижения стратегических целей по инновационному развитию.

Несмотря на слабую поддержку научного развития за счет собственных средств, регионы в программах социально-экономического развития все декларируют принципы инновационного развития. Например, в Тульской области (расходы на прикладную науку из КБ СФ в 2006 г. составили 2675 тыс. руб., или 0,01%) предусмотрен инновационный сценарий с более высокими показателями развития, с внедрением новых технологий. Кроме того, по сценарию «инновационного» развития, характеризующемуся превращением инновационных факторов в основной источник экономического роста, ожидается увеличение всех показателей при значительном изменении структуры экспорта и увеличении в нем доли инновационной продукции и услуг. В Курганской области при расходах на науку из консолидированного бюджета в 2006 г. в размере 1 638 тыс. руб., или 0,01% КБ СФ, первым стратегическим приоритетным направлением также провозглашено инновационное развитие региона. С целью перехода экономики области на основы инновационного развития в 2006 г. принята Концепция развития инновационной деятельности в Курганской области на период до 2015 г., в которой указано, что основные направления инновационной политики, приоритеты и этапы ее реализации определяются потребностями экономики Курганской области.

Сложившаяся ситуация очень слабой поддержки 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.

Необходимый объем расходов средств из консолидированных бюджетов субъектов РФ

Реформирование бюджетного процесса предполагает переход к бюджету, ориентированному на результат. В связи с этим у любой программы, предполагающей бюджетное финансирование, должны

быть установлены цель и соответствующие показатели (индикаторы), через оценку которых можно определить: достигнута цель или нет.

Сложившаяся мировая практика свидетельствует о том, что экономику можно называть «инновационной», если доля инновационной продукции в ее общем объеме составляет не менее 20% (именно такой показатель установлен в РФ со сроком достижения к 2020 г.). В 2006 г. доля инновационной продукции в РФ составляла 5%.

Исходя из этого, авторами была произведена оценка необходимого объема расходов из консолидированных бюджетов СФ, чтобы к 2020 г. каждый регион мог бы обеспечить уровень инновационной продукции в размере 20%.

Расчеты осуществлялись путем составления пропорций, учитывающих следующее:

- доля НИОКР в стоимости инновационной продукции – 5%;
- ежегодный прирост инновационной продукции – 1%;
- сложившаяся структура финансирования науки: доля бизнеса – 30%, государства – 60%;
- бюджет – 34% от ВРП;
- фактическое соотношение между федеральными и региональными расходами на прикладную науку: 15:1;
- для осуществления инновационного развития пропорцию надо изменить и сделать ее как минимум 3:1.

В ходе произведенных расчетов был получен следующий результат: для перехода к инновационному развитию экономики и достижения показателя уровня инновационной продукции 20% доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на НИОКР должна составлять не менее 0,03%.

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 указанные в колонке 1 табл. 1 субъекты Федерации (Москва, Санкт-Петербург и др.), характеризующиеся максимальным финансированием в абсолютном выражении, не попадают под критерий 0,3% расходов на прикладную науку из консолидированных бюджетов СФ.

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. В абсолютном выражении наибольшее финансирование сферы науки из федерального бюджета на территории субъекта Федерации имело значение от 37 554 267 тыс. руб. (г. Москва) до 1 923 935 тыс. руб. (Приморский край). Душевые расходы первых пяти регионов составили в 2007 г. от 3 587 руб. на чел. (г. Москва) до 1 026 руб. на чел. (г. Санкт-Петербург) (табл. 2).

Таблица 2

Субъекты РФ с «крайними» значениями показателей финансирования из федерального бюджета РФ на фундаментальную и прикладную науку (без учета подразделов 207, 312, 410) за 2007 г. [8]

Наименование СФ	Расходы ФБ РФ на науку, тыс. руб.	Наименование СФ	Душевые расходы на науку из ФБ РФ, руб.
5 субъектов РФ с максимальными значениями			
Москва	37 554 267	Москва	3 587
Новосибирская область	6 980 366	Новосибирская область	2 648
Санкт-Петербург	4 686 264	Магаданская область	1 556
Московская область	3 498 748	Камчатская область	1 141
Приморский край	1 923 935	Санкт-Петербург	1 026
5 субъектов РФ с минимальными значениями			
Республика Ингушетия	6 023	Липецкая область	11,3
Ненецкий АО	3 212	Чувашская Республика	10,9
Ямало-Ненецкий АО	1 303	Тульская область	9,4
Коми-Пермяцкий АО	961	Ямало-Ненецкий АО	2,4
Ханты-Мансийский АО	855	Ханты-Мансийский АО	0,6

Несмотря на более высокие показатели финансирования сферы науки из средств федерального бюджета в разрезе территорий, 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, 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).

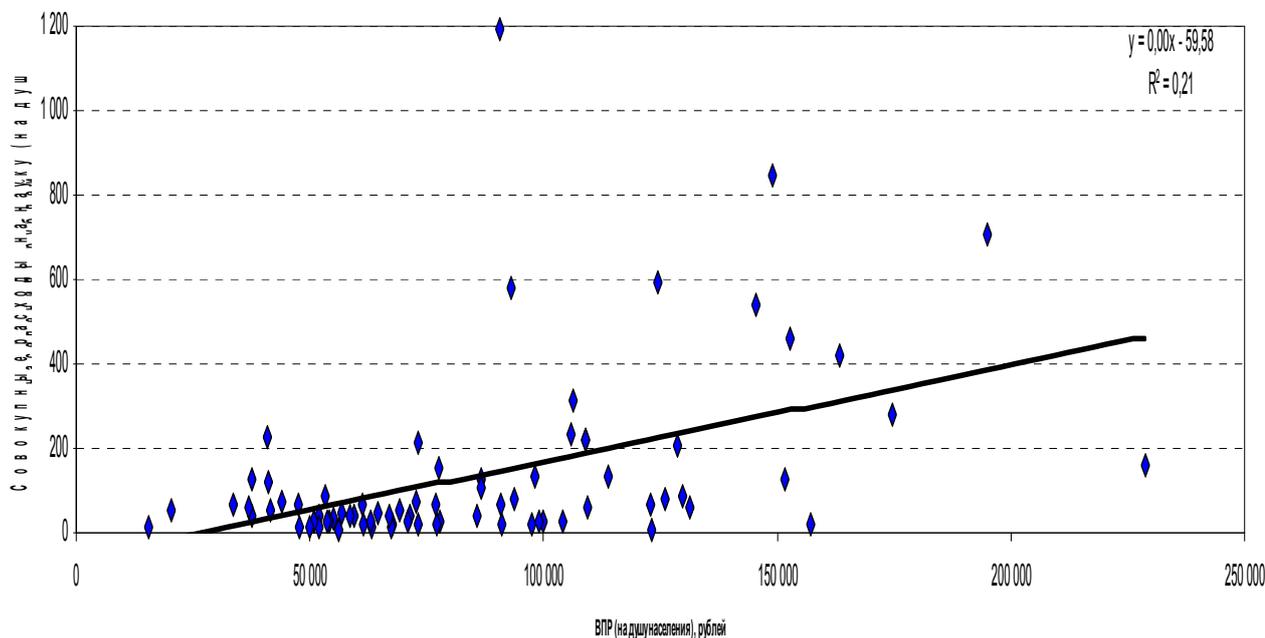
В других регионах такого не происходит. Примерно у 50% субъектов РФ финансирование науки необходимо увеличить в 10 раз и более, чтобы расходы достигали 0,3% КБ СФ. Существующий уровень финансирования из федерального бюджета для всех регионов этого не обеспечивает.

Влияние расходов на науку на уровень социально-экономического развития региона

Необходимость развития науки как движущей силы экономического роста не вызывает сомнений. В настоящее время разработано достаточное количество документов, направленных, в первую очередь, на финансовую поддержку сферы исследований и разработок. Тем не менее, как было показано выше, для России характерны значительные диспропорции по федеральной и региональной поддержке науки. Как показал проведенный анализ, в наибольшей степени обеспечиваются действующие научные центры, забирающие значительную часть бюджетного финансирования. Остальные субъекты РФ получают денежные средства по остаточному принципу.

Если наука является движущей силой экономического развития, то большее расходование средств на нее должно соответствовать лучшим социально-экономическим условиям жизни в регионах. Одним из интегральных показателей уровня жизни является ВРП на душу населения. В связи с этим были построены графики корреляционной зави-

симости совокупных расходов на науку от душевого ВРП на территории субъектов Федерации на примере данных 2005 г. (рис. 4).

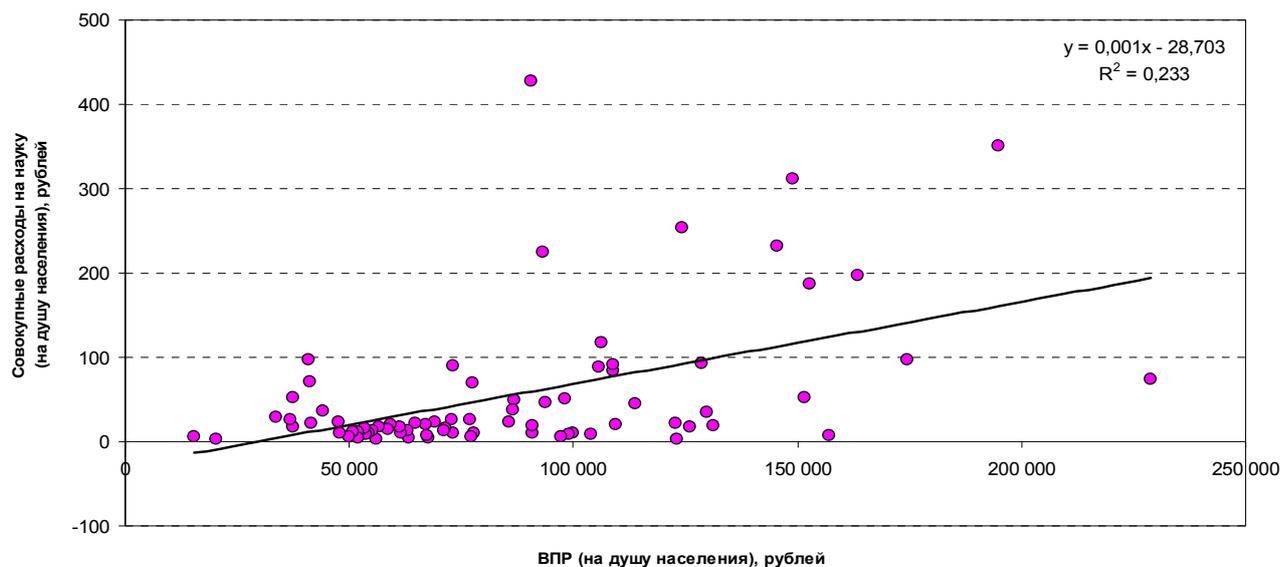


На графике не представлены: 67 - Томская область, 68 - Чукотский а.о., 73 - Москва с ВРП больше 250,0 руб. на душу населения

Рис. 4. Зависимость совокупных расходов на науку от ВРП на территории субъектов Федерации (на душу населения) за 2005 г.

График (рис. 2) показывает отсутствие какой-либо зависимости объема ВРП от расходов на науку, то есть нельзя говорить о явном вкладе науки в более высокий ВРП. В то же время надо понимать, что рассматриваемая связь будет носить только опосредованный характер в силу специфики «научного производства», так как для внедрения в производство сделанных НИОКР необходимо время. В связи с этим была рассмотрена зависимость совокупных расходов на науку в 2001 г. от душевого ВРП в 2005 г. (рис. 5).

График, представленный на рис. 3, также показывает отсутствие зависимости между выбранными параметрами в силу очень низкого значения коэффициента корреляции. Таким образом, вкладывание дополнительных средств в научную деятельность не дает ожидаемого экономического эффекта ни в текущем году, ни спустя некоторое время. Приведенные факты свидетельствуют о недопустимо слабом взаимодействии науки и экономики.



На графике не представлены 67 - Тюменская область, 73 - Москва, 88 - Чукотский а.о. с ВВП больше 250,0 руб. на душу населения

Рис. 5. Зависимость совокупных расходов на науку (2001 г.) от ВВП (2005 г.) в расчете на душу населения

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что от уровня финансирования прикладных научных исследований существенным образом зависит развитие технологических инноваций. Однако это необходимое, но не достаточное условие. Необходимо эффективное внедрение достижений прикладной науки в реальное производство. В противном случае любое повышение соответствующих бюджетных расходов будет неэффективным. Как раз в этом отношении Россия существенно отстает от наиболее развитых стран. Лишь 10% российских предприятий осваивают передовые технологии и разработки; из всего числа научных разработок свое практическое применение находит всего 1%, в то время как в развитых странах – порядка 70%.

Таким образом, на сегодняшний день мы можем констатировать, что с точки зрения целевой направленности бюджетных расходов ассигнования на научную сферу не достигают конечного результата. Увеличение финансирования на указанную сферу не приводит к экономическому росту. Для решения этой проблемы необходима разработка механизма, позволяющего финансировать научные разработки, которые будут внедрены в производство и позволят создавать на территории региона инновационную продукцию.

Органам государственной власти субъектов РФ целесообразно осуществлять финансирование науки в целях внедрения результатов научных исследований в промышленное производство, создания наукоемкого товара с последующей его продажей на рынке. Таким образом, средства из региональных бюджетов должны идти только на те научные исследования и разработки, которые заканчиваются конкретным результатом – реализацией созданной наукоемкой продукции на рынке.

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.

Существующий среднероссийский уровень финансирования науки из консолидированных бюджетов субъектов Федерации (0,09% КБ СФ, или 34 руб. на чел. в год) 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 3 из 81 субъекта РФ (с учетом объединения автономных округов) – Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Ямало-Ненецкий АО – удовлетворяют этому критерию.

Необходимо увеличить финансирование прикладной науки в региональных бюджетах до уровня 0,3% в расходах консолидированного бюджета СФ и обеспечить законодательное стимулирование этого.

Проведенный сравнительный анализ финансирования показывает недостаточность как федеральных, так и региональных бюджетных ресурсов для обеспечения динамичного развития научных исследований. Поэтому существенная часть инвестиций для инноваций должна быть со стороны частного сектора, а государство должно стимулировать, в том числе налоговыми методами.

В то же время рост финансирования не решит проблему без коренной реформы всей структуры национального инновационного комплекса. Необходимо формирование инновационной системы, обеспечивающей устойчивый экономический рост за счет внутрисистемных, а не внешних природно-ресурсных факторов. Механизм бюджетного финансирования науки, основанный на целевом выделении средств

(например, для обеспечения 20% инновационной продукции в общем объеме товаров), при эффективном расходовании этих средств способен обеспечить значительное повышение уровня «инновационности» российской экономики.

Список литературы

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года // Официальный сайт Минэкономразвития России. 2007. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru> – Данные на 03.04.2008 г.

2. *Набиуллина Э. С.* Глобальные вызовы и риски // Тезисы доклада на IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация». [Электронный ресурс]. 2008 г. М.: ГУ – ВШЭ. Режим доступа: <http://www.hse.ru> – Данные на 05.02.2008 г.

3. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / Колесов А. С., Гуртов В. А., Ревайкин А. С., Сигова С. В. М.: Финансы, 2007. 600 с.

4. Индикаторы инновационной деятельности: 2007: Стат. сб. М.: ГУ – ВШЭ, 2007. 400 с.

5. Индикаторы науки: 2007: Стат. сб. М.: ГУ – ВШЭ, 2007. 368 с.

6. *Ливанов Д.* Ни спроса, ни предложения // Материалы «круглого стола» в Минобрнауке России. [Электронный ресурс]. 2005 г. Режим доступа: <http://www.poisknews.ru>. – Данные на 05.02.2008 г.

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации с изменениями на 1 января 2008 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kodeks.ru/> – Данные на 05.04.2008 г.

8. Информация об исполнении бюджетов. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Федерального казначейства (Казначейство России). Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>. – Данные на 02.04.2008 г.

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УЧЕТА СРЕДСТВ ОТ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

О. В. Соколова

*Ведущий специалист отдела методического обеспечения НПО «Криста»
ksuha@krista.ru*

Цели и задачи модернизации

Необходимость модернизации системы учета средств от платных услуг и иной приносящей доход деятельности бюджетных учреждений связана, прежде всего, с новыми требованиями бюджетного законодательства. Бюджетным кодексом РФ предлагается включить указанные средства в состав бюджета на всех этапах бюджетного процесса (п. 5 ст. 41 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ

Статья 41. Виды доходов бюджетов

1. К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

2. К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

3. К неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества, закрепленного за государственными и муниципальными унитарными предприятиями, в том числе казенными;

- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы.

4. К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации и субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

5. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета с учетом положений п. 3 настоящей статьи.

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 Бюджетным кодексом РФ. До вступления в силу данного федерального закона сохраняется действующий порядок использования доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности с учетом следующих положений:

- бюджетное учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства от оказания платных услуг и средства от иной приносящей доход деятельности на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств и устанавливающие их нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (муниципальные правовые акты), а также положения устава бюджетного учреждения;

• заключение и оплата бюджетным учреждением договоров, подлежащих исполнению за счет указанных средств, производятся в соответствии со сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности, которые подлежат представлению в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевого счета бюджетного учреждения;

• финансовый орган вправе принимать решение об осуществлении операций с указанными средствами на счетах, открытых ему (уполномоченному им органу) или Федеральному казначейству в учреждениях Центрального Банка РФ или кредитных организациях с учетом положений бюджетного законодательства РФ и обслуживаемых без взимания платы.

Доходы, полученные учреждением от платных услуг, использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности включаются в состав неналоговых доходов бюджета только после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах (п. 3 ст. 41 БК РФ).

В течение 2007–2008 гг. на базе программных продуктов НПО «Кристалл» было реализовано несколько проектов модернизации системы учета средств от платных услуг и иной приносящей доход деятельности (далее – средства от платных услуг), как на региональном, так и на муниципальном уровне. В рамках проектов модернизации решались следующие задачи:

• совершенствование методов учета и контроля операций со средствами от платных услуг;

• соблюдение требований действующего бюджетного законодательства;

• применение различных методик учета: без зачисления или с зачислением в доходы бюджета на единый счет бюджета;

• снижение трудоемкости выполнения операций, а также уменьшение доли ручного труда специалистов финансового органа (ФО);

• повышение оперативности и эффективности взаимодействия специалистов ФО с главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств (ГРБС, РБС, ПБС);

• минимизация бумажного документооборота по учету средств от платных услуг путем внедрения средств ЭЦП в электронный документооборот ФО с ГРБС, РБС, ПБС.

Методика учета средств от платных услуг при зачислении их в доходы бюджета

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.

На первом этапе средства от платных услуг в безналичной форме поступают на счет, открытый ФО в учреждении банка на балансовом счете 40603 (40703), и отражаются ФО в лицевых счетах по учету средств от платных услуг. К счету 40603 (40703) ФО открывает следующие типы лицевых счетов:

- лицевой счет получателя для поступлений средств от платных услуг;
- лицевой счет распорядителя для невыясненных поступлений средств от платных услуг;
- лицевой счет ФО для невыясненных поступлений средств от платных услуг.

Поступления средств от платных услуг на счет 40603 (40703) отражаются в лицевом счете получателя для поступлений средств от платных услуг, если в платежном поручении указан номер лицевого счета или ИНН и КПП получателя бюджетных средств. Поступления, по которым нет возможности определить ПБС, зачисляются на лицевой счет распорядителя для невыясненных поступлений средств от платных услуг (по коду главного администратора). Если в платежном поручении не указаны или неверно указаны атрибуты ПБС, и код главного администратора, то поступления отражаются в лицевом счете ФО для невыясненных поступлений средств от платных услуг.

На счете 40603 (40703) происходит аккумуляция средств от платных услуг для возможности уплаты налогов в соответствии с действующим налоговым законодательством, осуществления возвратов излишне уплаченных и ошибочно зачисленных средств, отнесения на доходы от платных услуг средств, ранее классифицированных как средства, подлежащие выяснению. Указанные операции учитываются

ФО по коду вида доходов 3 00 00000 00 0000 000 «Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» и коду вида деятельности 2 «Приносящая доход деятельность».

«Чистый» остаток поступлений на счет 40603 (40703) после уплаты налогов перечисляется на счет территориального органа ФК 40101 «Доходы, распределяемые органами федерального казначейства между уровнями бюджетной системы РФ» (счет 40101) с отражением в лицевых счетах получателей для поступлений средств от платных услуг как уменьшение доходов по коду вида доходов 3 00 00000 00 0000 000. При этом в поле «104» платежного поручения на перечисление средств на счет 40101 указывается соответствующий код дохода по коду вида доходов 1 13 00000 00 0000 000 «Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства», 1 14 00000 00 0000 000 «Доходы от продажи материальных и нематериальных активов», 1 17 00000 00 0000 000 «Прочие неналоговые доходы», по которому данные поступления будут перечислены ФК в бюджет.

Для учета операций со средствами от платных услуг, зачисленными после уплаты налогов в доходы бюджета на лицевой счет бюджета, ФО открывает следующие типы лицевых счетов:

- лицевой счет получателя для расходования средств от платных услуг;
- лицевой счет распорядителя для распределения средств от платных услуг;
- лицевой счет ФО для невыясненных поступлений средств от платных услуг.

Поступление доходов от платных услуг на лицевой счет бюджета отражается ФО в лицевых счетах распорядителей для распределения средств от платных услуг. ГРБС на основании выписки из сводного реестра поступлений и выбытий по счету 40101, предоставленной территориальным органом ФК, осуществляет распределение поступлений средств по лицевым счетам подведомственных получателей для расходования средств от платных услуг, с которых осуществляется оплата расходов. При этом зачисление на лицевой счет получателя доходов, несоответствующих источнику образования, указанному в разрешении на открытие лицевого счета, блокируется и средства не разрешаются к расходованию до внесения соответствующих изменений в разрешение или уточнения поступлений.

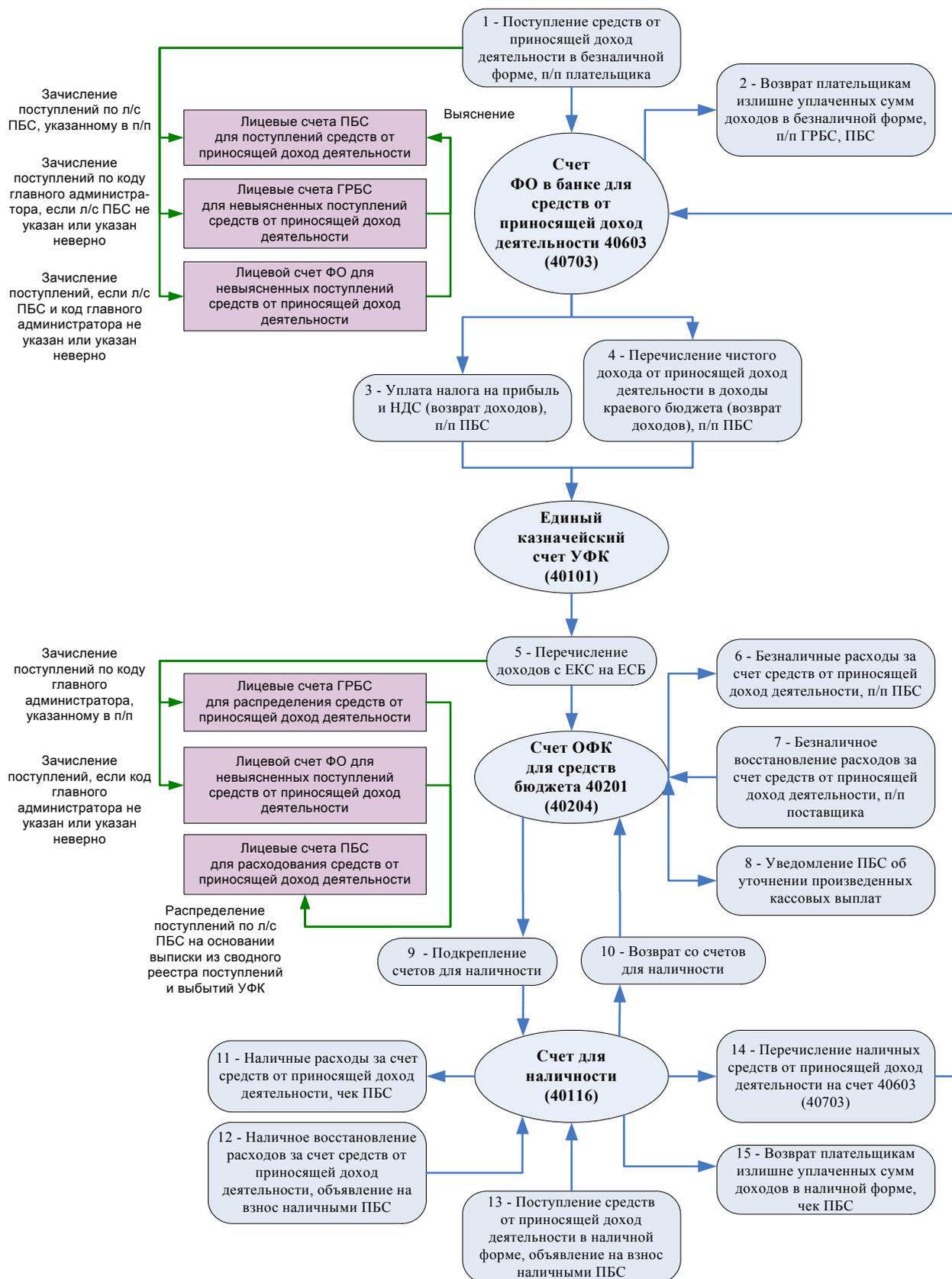


Рис. 1. Схема движения средств от платных услуг в случае их зачисления в доходы бюджета

Для операций с наличными средствами от платных услуг (наличных поступлений и возвратов доходов, наличных выплат и восстановлений расходов) используется счет для наличности, открытый ФО в учреждении банка с кодом 40116.

Таблица 1

Известные проблемы организации учета средств от платных услуг в случае зачисления в доходы бюджета и их решения

Известная проблема организации системы учета средств от приносящей доход деятельности	Возможное решение	Предлагаемое решение
1. Органы налоговой инспекции не принимают к учету платежные поручения на уплату налога на прибыль и НДС из средств от приносящей доход деятельности с единого счета бюджета 40201, ссылаясь на п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ о том, что «... к неналоговым доходам бюджетов относятся: ... доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов...»	Оспаривать трактовку данной нормы Бюджетного кодекса РФ, разъяснить ее органам налоговой инспекции, как правило, это не получается	Перечислять на единый счет бюджета сумму «чистого» дохода, освобожденного от налогов. Уплату налогов осуществлять со счета 40603 (40703) финансового органа. Предлагаемое решение связано с дополнительной нагрузкой на специалистов финансового органа по кассовому обслуживанию операций по счету 40603 (40703) и ведению лицевых счетов к счету 40603 (40703)
2. Территориальное подразделение Федерального казначейства не обязано предоставлять финансовому органу платежные поручения плательщиков на оплату платных услуг ПБС, поступившие на счет УФК для распределяемых поступлений 40101, для возможности распределения сумм этих поступлений по лицевым счетам ПБС	1 – Договориться с УФК о получении дополнительной информации, УФК может отказать по причине отсутствия технической возможности 2 – Детализировать код вида доходов в части подпрограммы, присвоив каждому ПБС, осуществляющему приносящую доход деятельность, отдельный код подпрограммы, но это нарушение указаний о порядке применения бюджетной классификации	Открыть лицевые счета для распределения поступлений средств от приносящей доход деятельности ГРБС. УФК обязано предоставлять платежные поручения плательщиков ГРБС вместе с выпиской из сводного реестра поступлений и выбытий. ГРБС будет распределять поступления по лицевым счетам подведомственных ПБС. Предлагаемое решение связано с дополнительной нагрузкой на ГРБС, для облегчения задачи требуется соответствующее программное обеспечение
3. Управление Федерального		При наличии счета 40603

<p>казначейства все невыясненные поступления на счет 40201 (40204) относит на финансовый орган, на сотрудников которого ложится работа по их выяснению, в случае с платными услугами таких невыясненных очень много</p>	-	<p>(40703) работа с невыясненными поступлениями организуется финансовым органом таким образом, что невыясненные поступления по коду главного администратора зачисляются на л/с ГРБС для невыясненных поступлений средств от приносящей доход деятельности, т. е. нагрузка по выяснению распределяется по ГРБС</p>
---	---	---

Преимущества программного решения НПО «Криста» для учета средств от платных услуг

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;
- выделять операции с заблокированными и невыясненными поступлениями в выписках из лицевых счетов и в 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 организаций;

- поддерживать федеральные методики ведения лицевых счетов по учету средств от приносящей доход деятельности, формирование и печать необходимых документов и отчетов по ведению лицевых счетов (выписка из лицевого счета, лицевой счет, акт сверки операций по лицевому счету, карточка учета средств по лицевому счету и др.);

- обеспечить формирование, сбор и консолидацию бюджетной и аналитической отчетности по средствам от приносящей доход деятельности, формирование актуального реестра заблокированных или разблокированных поступлений средств от платных услуг на любую дату, в том числе за прошлые периоды, когда разрешающие документы были не отозваны или срок их действия еще не истек.

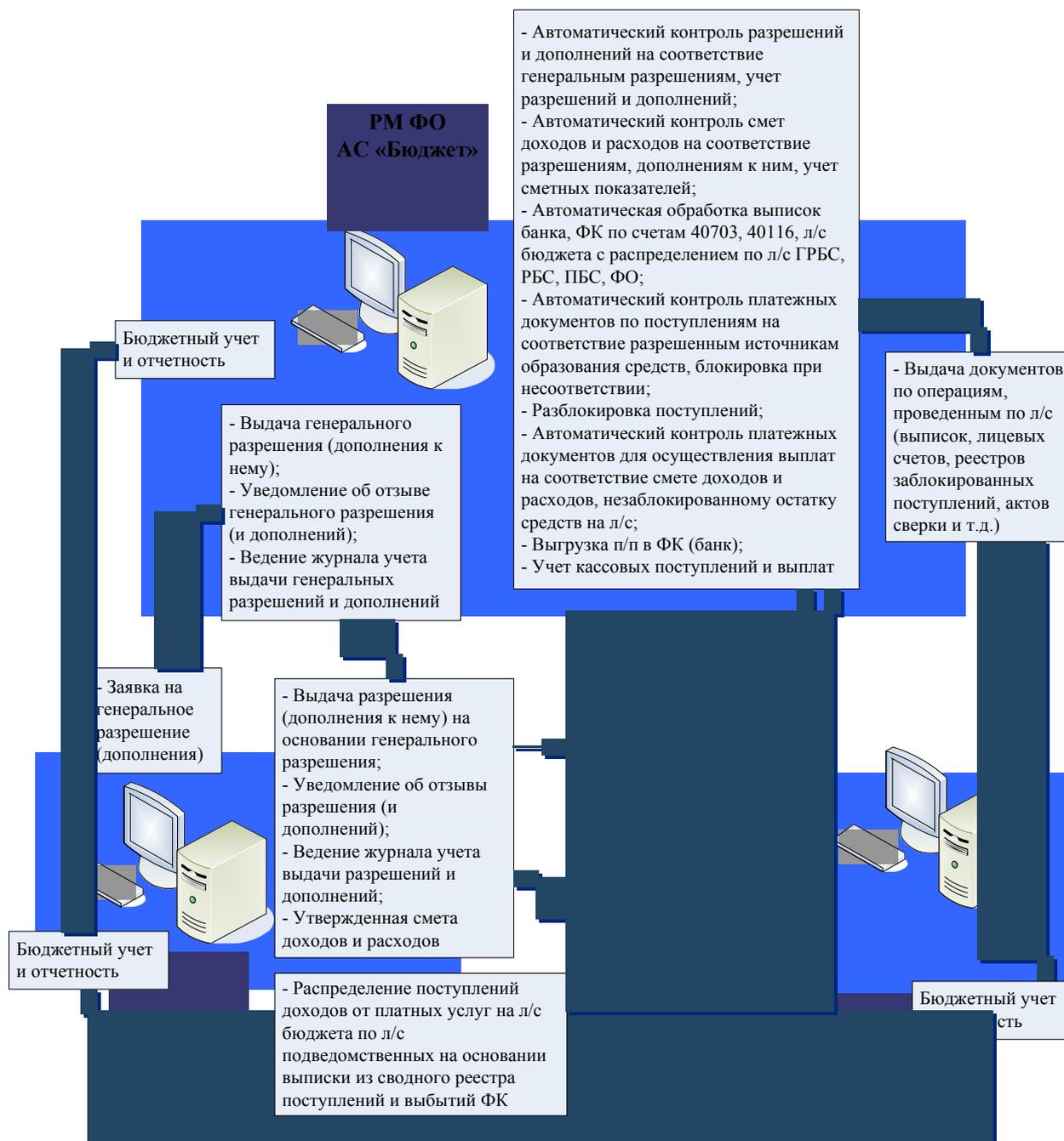


Рис. 2. Система учета средств от платных услуг на основе программных продуктов НПО «Криста»

Дальнейшее развитие данного решения планируется в связи с появлением нового федерального закона, который определит новые правила использования средств от платных услуг бюджетных учреждений.

БЮДЖЕТНАЯ БАЗА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ЕЕ УКРЕПЛЕНИЯ

В. Н. Стрижкина

*Доцент кафедры региональной экономики и управления Алтайского государственного университета, г. Барнаул
morozova@econ.asu.ru*

Вновь созданная двухуровневая система местных бюджетов обусловила необходимость определения соответствующей бюджетной базы для выполнения ими своих расходных полномочий, формирование которой ныне связано с новой системой перераспределения доходов.

Реализация муниципальной реформы на начальной ее стадии выявила проблемы, связанные с недостаточностью бюджетной базы у муниципальных образований. Так, в Алтайском крае наблюдается значительная разница в уровне развития муниципальных образований. Дифференциацию их можно проводить по трем основным показателям: по численности населения, налоговому потенциалу и бюджетной обеспеченности по доходам на одного жителя.

По состоянию на 1 января 2006 г. (именно с этой даты началась реформа местного самоуправления в данном регионе) численность населения сельских поселений различается от 87 до 15 171 чел., или в 174 раза; городских поселений – от 3,9 до 20,2 тыс. чел. (в 5,2 раза), муниципальных районов – от 6,2 до 49,2 тыс. чел. (в 8 раз); городских округов – от 11,5 до 653 тыс. чел., или в 57 раз.

В поселениях бюджетная обеспеченность по доходам на одного жителя колеблется от 63 до 2708 руб. Разница между минимальными и максимальными значениями составляет 43 раза.

Внутри муниципальных районов налоговый потенциал и бюджетная обеспеченность поселений сильно дифференцированы (от 2 до 10,5 раза).

В муниципальных районах бюджетная обеспеченность по доходам на одного жителя составляет от 355 до 1487 руб. Разница между минимальным и максимальным значениями составляет 4,2 раза.

В городских округах бюджетная обеспеченность по доходам на одного жителя разнится в 4 раза (от 1622 до 6485 руб.).

Поэтому на уровне региона существует настоятельная необходимость регулирования финансовых отношений, выравнивания финансо-

вых возможностей территориальных образований. Регулирование осуществляется преимущественно через систему межбюджетных отношений.

В целях компенсации выпадающих собственных доходов муниципальных районов, городских округов и поселений (сельских и городских) на Алтае функционируют уже три фонда вместо одного – Краевого фонда финансовой поддержки муниципальных образований. В зависимости от целей и объектов финансирования поддержка предусматривается из Краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, из Краевого фонда финансовой поддержки поселений и из районных фондов финансовой поддержки поселений.

Наиболее значимый из них – Краевой фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. Дотации из фонда распределяются между 60 муниципальными районами и 12 городскими округами на формализованной основе в целях выравнивания бюджетной обеспеченности по доходам в расчете на одного жителя с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг [1].

При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов на среднесрочный период (2008–2010 гг.) сформирован резерв средств в размере 15 % от общего объема дотаций, утвержденного на 2009 г., и 20 % от общего объема дотаций на 2010 г. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов на 2008 г. планируется в размере 3041,4 млн. руб., на 2009 г. – 3233 млн. руб., на 2010 – 3420,5 млн. руб. Предполагается, что такое планирование обеспечит учет изменений в социально-экономическом развитии муниципальных районов и городских округов, которые произойдут в ближайшие годы при распределении финансовой помощи на среднесрочный период.

Второй фонд – Краевой фонд финансовой поддержки поселений, дотации из которого распределяются исходя из численности населения городских и сельских поселений и городских округов. Сумма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в части, касающейся предоставления дотаций городским округам, планируется на 2008 г. в размере 123,1 млн. руб. На плановый период 2009 и 2010 гг.

объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений планируется на уровне 2008 г.

В связи со значительными различиями в уровне бюджетной обеспеченности 725 поселений края органы МСУ муниципальных районов наделены государственным полномочием по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. На краевом уровне разработана и утверждена законом Алтайского края методика распределения дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений, учитывающая различия в уровне бюджетной обеспеченности поселений [2].

В связи с наделением органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений Краевой фонд финансовой поддержки поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, не образуется. Дотации, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, включаются в состав Краевого фонда компенсаций и передаются муниципальным районам в виде субвенций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Краевой фонд финансовой поддержки поселений образуется в составе краевого бюджета только в части финансовой поддержки городских округов.

В целях стимулирования деятельности органов МСУ по увеличению налоговых и неналоговых доходов и повышению эффективности использования бюджетных средств в составе расходов краевого бюджета на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов.

Особое место в расходах краевого бюджета занимает Краевой фонд компенсаций, составляющий 6725 млн. руб., или 16% от общей суммы расходов краевого бюджета на 2008 г.

Структура Краевого фонда компенсаций – 100%, в том числе:

- субвенции на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений – 2%;
- субвенции на оказание специализированной медицинской помощи в краевых специализированных центрах муниципальных организаций здравоохранения – 4%;
- субвенции на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю – 5%;
- субвенции на финансовое обеспечение деятельности образовательных учреждений для детей-сирот и специальных (коррекцион-

ных) образовательных учреждений – 14%;

— субвенции на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования – 67%;

— прочие субвенции на выполнение краевых полномочий – 2%.

Из представленной выше структуры следует, что Краевой фонд компенсаций предназначен для финансового обеспечения полномочий Российской Федерации и Алтайского края, переданных для осуществления органам местного самоуправления. Средства Краевого фонда компенсаций передаются муниципальным районам и городским округам в виде субвенций.

В краевом бюджете на 2008–2010 гг. предусмотрен еще один вид финансовой помощи муниципальным районам и городским округам Алтайского края – субсидии на строительство, реконструкцию, модернизацию и капитальный ремонт объектов муниципальной собственности в социальной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве в сумме 190 млн. руб. ежегодно.

Впервые из краевого бюджета в 2008 г. выделяются субсидии муниципальным районам и городским округам на развитие улично-дорожной сети городов, рабочих поселков, поселков городского типа и сел в объеме 60 млн. руб.

Объем финансовой помощи из краевого бюджета для муниципальных образований показывает важную значимость межбюджетных отношений в крае. Регулирование межбюджетных отношений в крае преследует цели обеспечения местных бюджетов необходимыми финансовыми ресурсами для полного осуществления возложенных на них расходных обязательств. Однако механизм выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, установленный федеральным законодательством, не содержит никаких гарантий такого обеспечения, за исключением переданных государственных полномочий.

Передача государственных полномочий для осуществления органами МСУ является благом для муниципального образования только до определенного момента. И здесь автор данной статьи вынужден согласиться с мнением А. М. Заболотного, что оптимальное соотношение переданных государственных полномочий в объеме местных бюджетов зависит от многих факторов, но не должно превышать более

40–45%, свыше которых происходит ограничение политической и экономической самостоятельности местного самоуправления [3].

В Алтайском крае в муниципальных районах переданные государственные полномочия составляют в среднем более 54%, в связи с чем можно рассматривать органы местного самоуправления районов в большей степени как территориальные органы государственной власти края.

В городских округах переданные государственные полномочия составляют 42% в объеме местных бюджетов.

Общепризнанно, что степень дотационности муниципальных образований определяется мерой централизации налогового потенциала, который регулируется бюджетным законодательством Российской Федерации и регионов. Но при этом можно сделать вывод о том, что централизация налогового потенциала в Алтайском крае важна и необходима для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обусловленной высокой степенью социально-экономической дифференциации муниципальных образований.

Именно эта причина заставляет органы государственной власти края мобилизовать финансово-бюджетные ресурсы в краевом бюджете для решения социально-экономических задач в пользу всего населения края, включая предоставление минимально необходимых объемов финансовой помощи малообеспеченным муниципальным образованиям.

На сегодняшний день за счет собственных источников финансируется менее половины бюджетных потребностей муниципальных территорий. Остальное обеспечивается за счет дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов. А их распределение носит достаточно избирательный характер, что делает органы МСУ зависимыми от воли федеральных и региональных органов власти [4].

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы продолжения бюджетной реформы, определения порядка реализации бюджетной стратегии и тактики, выбора инструментов для исполнения бюджетной политики.

Механизм организационно-финансовых отношений в Алтайском крае, основанный на централизации финансовых средств в краевом бюджете, в большей степени влияет на экономически развитые муниципальные образования. При этом не экономически слабые муниципальные образования подтягиваются к уровню экономически разви-

тых, а, скорее, наоборот, экономически развитые муниципальные образования опускаются до уровня отстающих.

Чтобы изменить эту тенденцию, начиная с 2008 г. в краевом бюджете стали предусматриваться дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов. И при этом предусматривается применение стимулирующих механизмов, учитывающих усилия органов МСУ по наращиванию налогового потенциала, чтобы муниципалитеты сами стремились быстрее покинуть зону дотационности.

Противоречия между возрастающими задачами местного самоуправления и финансовыми возможностями для их практической реализации вызывают необходимость совершенствования и укрепления финансовой базы органов местного самоуправления.

Основные направления развития финансовых основ муниципальных образований, по мнению автора статьи, заложены в Программах реформирования региональных муниципальных финансов, тем более, что Алтайский край и его столица – г. Барнаул в 2005 г. вошли в число победителей среди 10 субъектов РФ и 10 муниципальных образований, отобранных для получения субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов.

А поскольку обязательным условием участия была разработка Программы реформирования финансов, то она должна была охватывать практически все направления деятельности администрации муниципального образования и быть ориентирована на повышение результативности бюджетных расходов путем реформы бюджетного процесса и бюджетной сети, проведения административной реформы, оздоровления предприятий ЖКХ, увеличения эффективности использования объектов муниципальной собственности, сокращения кредиторской задолженности, снижения потерь бюджета от недополученных доходов, совершенствования долговой политики, повышения профессионального уровня муниципальных служащих.

Реализация Концепции реформирования муниципальных финансов основана на мероприятиях по совершенствованию управления финансами, таких как внедрение методов среднесрочного бюджетного планирования, бюджетирование по результатам, повышение качества муниципальных услуг, создание прозрачной системы межбюджетных отношений, повышение эффективности управления муниципальной собственностью.

Данные мероприятия, проводимые во всех муниципальных образованиях края, безусловно, должны будут повысить эффективность управления муниципальными финансами, снизить дотационность муниципальных образований, усилить адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

Список литературы

1. Закон Алтайского края от 03.11.2005 г. № 90 «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов».
2. Закон Алтайского края от 03.11.2005 г. № 89 «О краевом фонде финансовой поддержки поселений».
3. *Заболотный А. М.* Финансовое обеспечение – самый сложный вопрос реформы // Местное самоуправление на Алтае. 2007. № 1. С. 14–18.
4. *Сидорова Е. Н.* Укрепление финансовых основ как фактор развития территорий // Экономика регионов. 2007. № 2. С. 151–162.

АНАЛИЗ И РЕЗУЛЬТАТЫ КОМПЛЕКСНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

И. В. Стрижкина

*Доцент кафедры региональной экономики и управления Алтайского государственного университета, г. Барнаул
morozova@econ.asu.ru*

В рамках проводимых на федеральном уровне реформ в сфере государственных и муниципальных финансов, направленных на стабилизацию экономического роста, снижение налогового бремени на экономику и усиление контроля за использованием бюджетных средств, в Алтайском крае была реализована Концепция реформирования региональных и муниципальных финансов.

К реализации Концепции реформирования региональных финансов Алтайский край приступил в 2005 г. после победы в конкурсе на

получение субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, проводимом Минфином РФ.

Основными целями Концепции являлись внедрение новых принципов организации и функционирования региональной бюджетной системы, направленных на повышение эффективности управления средствами краевого бюджета, государственным имуществом, достижение максимального результата с использованием имеющихся ресурсов.

В ходе реализации Концепции была создана нормативная правовая база в области государственных финансов, что явилось основой для эффективного управления бюджетными средствами.

Реформирование финансов проводилось одновременно на региональном и муниципальном уровне. В 2006 г. муниципальные образования приняли участие в конкурсе на получение субсидий из краевого бюджета на реализацию программ реформирования муниципальных финансов. По результатам конкурса было отобрано 10 муниципалитетов, которым было дано первоочередное право на получение субсидий из краевого бюджета [1].

Были определены цели:

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

Исходя из целей поставлены следующие задачи:

- 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.

Предполагаемые результаты:

- 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.

Задача первая – расширение применения методов среднесрочного и долгосрочного финансового планирования – заключалась в определении финансовых возможностей региона на перспективу.

Перспективный финансовый план на предстоящие три года разрабатывается ежегодно и осуществляется на основании прогнозов социально-экономического развития региона, объема и структуры доходов и расходных обязательств Алтайского края. Показатели перспективного финансового плана использовались при подготовке бюджета на очередной финансовый год в целях усиления взаимосвязи и согласованности финансово-бюджетной политики с экономической, инвестиционной и социальной политикой, обеспечения преемственности бюджетного процесса.

Благодаря участию края в конкурсе на получение субсидий из Федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, одним из условий которого было применение методов среднесрочного планирования, он, накопив опыт в разработке перспективных планов, легко перешел к составлению трехлетнего бюджета.

Переход к трехлетнему бюджетному планированию способствует финансово-экономической стабильности, дает возможность администраторам и получателям средств краевого бюджета планировать свою деятельность на перспективу.

Формирование краевого бюджета на 2008–2010 гг. проводилось в соответствии с методиками, разработанными в ходе реализации Концепции реформирования региональных финансов, внедрения механизмов финансовой помощи районам, городам и поселениям, бюджетиро-

вания по результатам, управления государственным сектором экономики.

Внедрение методов бюджетирования по результатам – вторая задача, решалась на основе двух направлений: расширения применения программных методов, внедрения инструмента ведомственных целевых программ и повышения качества государственных услуг.

Первое направление предполагает повышение эффективности и прозрачности 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 крае создана правовая база и определен инструментарий по применению программно-целевых методов в реализации краевых целевых программ и ведомственных целевых программ.

Второе направление, связанное с повышением качества государственных услуг, позволяет сформировать централизованную систему размещения государственного заказа. Очень важным для реформирования региональных финансов является повышение качества государственных услуг. В крае 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 2008–2010 гг. были учтены результаты оценки потребности в соответствующих государственных услугах, на основании чего был установлен размер субвенций муниципалитетам на предоставление данных услуг.

Более 50% расходов краевого бюджета, направляемых на предоставление государственных услуг, охвачено стандартами качества. Уже стандартизирован ряд услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты. Одной из мер повышения качества социальных услуг, оказываемых за счет средств краевого бюджета, является установление перечня государственных услуг, предоставляемых небюджетными организациями. Утвержден порядок и план преобразования бюджетных учреждений в автономные.

Сейчас на уровне края определены учреждения, которые могут быть переведены в новый статус, что позволит создать необходимую конкурентную среду и, следовательно, повысить качество услуг.

В результате переведенной оценки в отношении четырех бюджетных учреждений сделан вывод о возможности преобразования в автономное учреждение, из них 1 – образовательное учреждение, 3 – учреждения культуры.

Третья задача – реформирование государственного сектора экономики. Она неоднозначна и состоит из совершенствования системы:

- предоставления средств негосударственным организациям;
- приобретения товаров, работ, услуг для государственных нужд;
- инвестиций;
- предоставления льгот.

Система оказания господдержки негосударственным организациям основывается на четких формализованных процедурах отбора получателей поддержки, учитывающих результативность ее предоставления. Отказ от государственной поддержки проектов с низкой социальной и бюджетной эффективностью позволяет сократить расходы краевого бюджета за счет концентрации ресурсов на приоритетных направлениях.

В рамках реализации Концепции реформирования региональных финансов проведена инвентаризация всех форм государственной поддержки негосударственных организаций и предприятий.

Результаты свидетельствуют о сокращении за 2000–2006 гг. соответствующих видов расходов в 5,5 раза. Доля расходов на поддержку негосударственных организаций в расходах краевого бюджета в 2006 г. сократилась до 0,95%.

При проведении оценки эффективности оказания поддержки негосударственных организаций применялись следующие показатели:

- количество созданных рабочих мест, прирост фонда зарплаты на 1 рубль оказанной господдержки для расчета социальной эффективности;

- разница между суммой налоговых поступлений в консолидированный бюджет края и суммой оказанной господдержки, прирост налоговых поступлений в консолидированный бюджет края на 1 рубль поддержки для расчета бюджетной эффективности оказания мер государственной поддержки.

Для совершенствования системы предоставления мер государственной поддержки в крае определены следующие формы предоставления средств краевого бюджета негосударственным организациям: субсидии; бюджетные инвестиции; бюджетные кредиты и государственные гарантии; налоговые льготы, отсрочки и рассрочки по уплате налоговых и неналоговых платежей; средства, направляемые на размещение госзаказа.

Основной задачей реализации мероприятий в сфере совершенствования системы приобретения товаров, работ, услуг для государственных нужд является повышение эффективности бюджетных закупок, обеспечение прозрачности процедур конкурсного отбора. В результате перехода к размещению госзаказа Алтайского края на конкурсной основе обеспечивается экономия средств краевого бюджета за счет привлечения широкого круга производителей товаров и услуг к участию в конкурсных торгах. Одновременно это позволяет повысить качество бюджетного планирования за счет накопления информации об объемах и условиях предложения товаров и услуг.

Совершенствование системы инвестиций означает, что эффективное управление инвестициями возможно только при наличии взаимосвязи инвестиционной политики со стратегией социально-экономического развития и среднесрочным бюджетным планированием.

Утвержден порядок оценки социальной и бюджетной эффективности инвестиционных проектов, планируемых к реализации с участием средств краевого бюджета. Это позволяет обеспечить прозрачность процедуры оценки проектов строительства объектов социальной и инженерной инфраструктуры, оптимизировать расходы краевого бюджета.

Оценка эффективности строительства объекта общественной инфраструктуры проводится на срок не менее трех лет. При этом социальный и бюджетный эффект от строительства объекта социальной инфраструктуры сопоставляется с эксплуатационными расходами после завершения проекта.

Разработанная методика применялась в отношении проектов, реализацию которых предполагалось начать в 2008 г.: реконструкция здания ГУЗ «Алтайская краевая станция переливания крови», строительство ГУЗ «Алтайский краевой онкологический центр» и ГУЗ «Детский санаторий "Белокуриха"».

Введение системы мониторинга хода реализации инвестиционных проектов, установление четких критериев для досрочного прекращения финансирования строительства объекта общественной инфраструктуры повышает эффективность использования средств краевого бюджета.

Совершенствование системы предоставления льгот в первую очередь в крае связано с постепенным переводом в денежную форму оказываемых населению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан.

Одним из условий замены натуральных льгот денежными выплатами является создание эффективной системы учета получателей мер социальной поддержки. С этой целью принят ряд приказов Главного управления Алтайского края по соцзащите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

В результате постепенной замены натуральных льгот денежными выплатами доля расходов краевого бюджета на предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в денежной форме увеличилась до 42% в 2007 г.

С 1 апреля 2008 г. меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются в денежной форме в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Это приведет к повышению уровня монетизации льгот. В 2008 г. ее уровень составит 94%.

Одним из направлений работы по созданию условий для развития доходной базы является разработка методик проведения мониторинга дебиторской задолженности, оценки последствий предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и сборов. В крае утвержден порядок предоставления отсрочек и рассрочек [2], проводится оценка эффективности их предоставления по каждому предприятию, направившему заявку, за период действия рассрочки с учетом коэффициента инфляции и процентов, начисляемых на отсроченную или рассроченную задолженность. Отношение суммы задолженности на момент принятия решения об отсрочке или рассрочке платежа с учетом инфляционного обесценения представляет собой оценочный показатель эффективности предоставления отсрочки или рассрочки. По результатам оценки принимается решение о предоставлении отсрочки или об отказе.

Обязательная оценка эффективности предоставления налоговых льгот, рассрочек, отсрочек по налогам, сборам, неналоговым доходам позволяет сделать процесс принятия решения более прозрачным и увеличить доходы бюджета края.

Другим направлением деятельности по созданию условий для роста доходной базы является проведение мониторинга деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства и формирование на его основе механизмов поддержки.

В Алтайском крае осуществляются мероприятия по поддержке предпринимательства: начиная с 1996 г. реализуются программы развития предпринимательства, созданы краевое учреждение «Алтайский бизнес-инкубатор», информационно-консультационные центры в муниципальных образованиях Алтайского края, предоставляющие консультационные, бухгалтерские, юридические услуги субъектам малого предпринимательства [3]. Определена процедура и сформирована система показателей, используемых для анализа деятельности субъектов малого предпринимательства. В соответствии с данным порядком предусматриваются выборочный анализ деятельности субъектов малого предпринимательства путем их анкетирования и опросов, сбор статистической, налоговой, аналитической информации, ее систематизация и создание единой информационной базы данных.

Результаты проведенного мониторинга деятельности предприятий в сфере малого бизнеса, а также данные статистики свидетельствуют о росте доли малого предпринимательства в экономике региона.

Наряду с этим происходит увеличение поступлений в консолидированный бюджет Алтайского края единого налога, взимаемого по упрощенной системе, единого налога на вмененный доход и единого сельскохозяйственного налога.

Результаты проведенного мониторинга учитывались при разработке ведомственной целевой программы «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае» на 2008–2010 гг. Реализация данной программы направлена на создание условий для роста занятости населения, доходов и улучшения социального положения жителей края за счет расширения сектора малого предпринимательства.

Основная цель реализация мероприятий Концепции в рамках повышения эффективности управления государственным имуществом заключается в проведении оценки рыночной стоимости объектов, на-

ходящихся в собственности Алтайского края [4]. Она позволяет повысить качество осуществляемых мероприятий, оптимизировать расходы краевого бюджета с использованием конкурсных процедур.

В обязательном порядке публикуются информация о перечне краевых государственных унитарных предприятий, программа их приватизации, решение об условиях приватизации, сообщение о продаже госимущества, информация об объектах, временно не используемых, о введении процедуры банкротства.

В крае установлен порядок проведения оценки эффективности нахождения объекта в госсобственности края, а также эффективности финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций. На основании проведенного анализа формируются предложения о реорганизации, ликвидации и приватизации краевых государственных унитарных предприятий, предложения о продаже долей уставного капитала хозяйственных обществ, находящихся в собственности Алтайского края.

Целью реализации мероприятий в сфере совершенствования долговой политики является повышение качества управления долговыми обязательствами Алтайского края, определение уровня платежеспособности и потенциала бюджета по привлечению новых долговых обязательств, введение формализованных процедур предоставления государственных гарантий.

Проводимая долговая политика привела к значительному снижению долговой нагрузки на краевой бюджет, а также к сокращению расходов на обслуживание долговых обязательств. За 2006 г. долг Алтайского края снизился на 1555,4 млн. руб. (58%) [5]. Полностью исполнены обязательства по кредитам коммерческих банков, причем 463,1 млн. руб. задолженности погашено досрочно. Также досрочно исполнены обязательства перед Минфином РФ (71,4 млн. руб.) по реструктурированной задолженности.

В крае утверждены методики определения платежеспособности. За основной показатель, характеризующий платежеспособность, принимается долговая емкость (профиль заемной мощности) краевого бюджета, которая определяется как превышение доходов краевого бюджета над расходами без учета расходов на обслуживание существующих долговых обязательств и на погашение просроченной кредиторской задолженности.

Долговая емкость рассчитывается в целях оперативного и среднесрочного планирования объемов погашения и обслуживания долговых обязательств. Среднесрочное бюджетное планирование на три года (2008–2010 гг.) позволяет определить основные направления долговой политики края на перспективу.

Другим направлением реализации Концепции реформирования региональных финансов Алтайского края в указанной сфере является формализация процедур предоставления государственных гарантий Алтайского края.

Объем выдаваемых гарантий края имеет тенденцию к сокращению. Законом Алтайского края о бюджетном устройстве [6] установлено, что госгарантии Алтайского края предоставляются на конкурсной основе в случае, если общий объем заявок превышает предельный объем обязательств по госгарантиям.

Критериями для оценки заявок юридических лиц на получение государственных гарантий являются финансовое состояние, платежеспособность, кредитная история, ликвидность обеспечения.

Важным направлением работы по совершенствованию долговой политики является проведение мероприятий по сокращению просроченной кредиторской задолженности и предотвращению ее роста.

В целях снижения риска возникновения дополнительных финансовых обязательств тем же законом о бюджетном устройстве в крае предусмотрено, что обязательства, принятые к исполнению получателями средств краевого бюджета сверх бюджетных ассигнований, не подлежат оплате за счет средств краевого бюджета. Это позволяет избежать возникновения кредиторской задолженности бюджетных учреждений, не обеспеченной источниками финансирования, повысить платежеспособность краевого бюджета. Запрет на принятие получателями бюджетных средств обязательств, не обеспеченных источниками финансирования, в конечном итоге направлен на повышение их финансовой дисциплины.

Проведение регулярных проверок финансовых обязательств бюджетных учреждений и организаций, анализ причин образования задолженности, обобщение результатов проверок позволяют получать информацию о состоянии кредиторской задолженности и перспективах ее погашения.

Результатом реализации указанных мероприятий явилось сокращение размера просроченной кредиторской задолженности, отсутствие в ее структуре задолженности по заработной плате.

Долгосрочное закрепление финансовых аспектов межбюджетных отношений способствует повышению устойчивости, предсказуемости бюджетного процесса.

Одним из мероприятий, реализуемых в данном направлении, является законодательное утверждение единых стабильных нормативов отчислений от федеральных, региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований. Алтайский край для муниципалитетов сверх установленных ввел дополнительные нормативы отчислений, предусмотренные специальными налоговыми режимами. Закрепление на долговременной основе дополнительных нормативов повысило самостоятельность органов местного самоуправления и качество планирования доходов бюджетов муниципальных образований.

Кроме того, в крае законодательно закреплены методики 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 целях стимулирования деятельности органов местного самоуправления по увеличению налоговых и неналоговых доходов в составе расходов краевого бюджета предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов и городских округов.

В крае в целом придерживаются принципа долгосрочного закрепления финансовых аспектов межбюджетных отношений, что способствует большей устойчивости бюджетного процесса.

Основными задачами реализации мероприятия по проведению административной реформы являются повышение качества управления финансами Алтайского края, снижение рисков ухудшения финансового положения в крае за счет привлечения на работу в Администрацию Алтайского края специалистов высокой квалификации, повышения профессионального уровня работников на постоянной основе.

В крае принят ряд законов, с помощью которых установлены конкурсные процедуры замещения государственных должностей либо через процедуру открытого конкурса, либо из кадрового резерва, сфор-

мированного на конкурсной основе. Здесь установлена обязательная переаттестация работающих специалистов не реже, чем раз в три года, независимыми экспертными комиссиями.

Другим направлением повышения эффективности деятельности государственных служащих является организация повышения квалификации на периодической основе, что способствует сокращению количества ошибок в принятии решений, вызванных недостаточным уровнем квалификации.

В целом проводимые в Алтайском крае мероприятия позволяют повысить эффективность управления финансами в регионе, усилить адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

Но, тем не менее, следует отметить, что проводимая реформа выявила и ряд проблемных вопросов. Для получения конкретных результатов за два года в крае проводилась активная работа по их решению и устранению.

Список литературы

1. Карлин А. Б. Под знаком 70-летия края // Бюджет. 2007. Август. С. 14–19.
2. Постановление Администрации Алтайского края от 30.06.2006 г. № 285 «О предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налогов, сборов и платежей по неналоговым доходам в краевой бюджет».
3. Постановление Администрации Алтайского края от 30.06.2006 г. № 286 «Об утверждении порядка мониторинга деятельности субъектов малого предпринимательства в Алтайском крае».
4. Постановление Администрации Алтайского края от 30.06.2006 г. № 288 «Об утверждении порядка оценки рыночной стоимости объектов, находящихся в собственности Алтайского края».
5. Притупов В. Г. Удвоение бюджета // Бюджет. 2007. Август. С. 20–22.
6. Закон Алтайского края от 03.09.2007 г. № 75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае».

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

И. Н. Сухова

*Петрозаводский филиал заочного обучения Санкт-Петербургского
университета МВД России
irene@sampo.ru; ireneniks@maiol.ru*

Перечисляя в ст. 8 Бюджетного кодекса бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель установил их бюджетное право на организацию и осуществление бюджетного процесса¹.

В соответствии со своим бюджетным правом, не нарушая структуру бюджетного законодательства Российской Федерации, в Республике Карелия принят закон Республики Карелия от 21 июля 2001 г. № 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.) (далее – Закон РК)². Закон РК устанавливает порядок составления и рассмотрения проекта бюджета Республики Карелия, утверждения и исполнения бюджета Республики Карелия, осуществления контроля за его исполнением и порядка утверждения отчетов об исполнении бюджета Республики Карелия, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Республики Карелия, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Кроме того, в вышеуказанном законе РК опре-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Российская газета. 2000. № 1–3, 11, 13, 14; Парламентская газета. 2000. № 148; Российская газета. 2000. № 245–246, № 247, № 248; 2001. № 1, № 3, № 4; № 153–154, № 256; 2002. № 97, № 127, № 138–139; 2003. № 135, № 252, № 261; 2004. № 182, № 288, № 290, № 290; 2005. № 98, № 142, № 233, № 288, № 292, № 294, № 296, № 296; 2006. № 1, № 233, № 250, № 277, № 290, № 297; 2007. № 87, № 91, № 164, № 248, № 254.

² СЗ РК. 2001. № 7. Ст. 918; Карелия. 2002. № 78(925); 2003. № 80 (1066); № 137 (1123); 2004. № 112 (1243), № 145 (1276); 2005. № 37 (1315); СЗ РК. № 10. Ст. 974; Карелия. 2006. № 41 (1467), № 146 (1572); 2007. № 129 (1702), № 130 (1703).

делено, что бюджетные правоотношения в Республике Карелия реализуются, а бюджетный процесс осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Карелия, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Законом РК, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Карелия, регулирующими финансовые, в том числе бюджетные, налоговые правоотношения.

Можно отметить, что в отношении бюджетного процесса анализируемый закон в Республике Карелия является основополагающим. Поэтому при анализе бюджетного процесса в Республике Карелия изначально рассматривается данный нормативный акт.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 171) составление проектов бюджетов является исключительной прерогативой Правительства Российской Федерации и соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Выдерживая положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, республиканский законодатель определил следующий порядок составления проекта бюджета Республики Карелия: Правительство Республики Карелия обеспечивает составление проекта бюджета Республики Карелия, а непосредственное составление осуществляет Министерство финансов Республики Карелия.

Составление проекта бюджета Республики Карелия в соответствии с п. 3 ст. 27 Закона РК основывается на: бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации³; прогнозе социально-экономического развития Республики Карелия⁴; основных направлениях бюджетной и налоговой

³ Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 9 марта 2007 г. «Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008–2010 годах» // Информационная правовая система «Кодекс».

⁴ Закон Республики Карелия от 12 ноября 2007 г. № 1133-ЗРК «О программе экономического и социального развития Республики Карелия № 11 (Ч.1). Ст. 1325.

политики⁵; бюджетном послании Главы Республики Карелия Законодательному Собранию Республики Карелия⁶.

В целях обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия и взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Карелия Правительство Республики Карелия приняло план мероприятий по реализации в Республике Карелия основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г.⁷

Статьей 27 Закона РК определено, что бюджет Республики Карелия составляется сроком на один год⁸, следовательно, в соответствии с п. 4 ст. 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации Правительство Республики Карелии разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план Республики Карелия.

Во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации и анализируемого Закона РК Правительство Республики Карелия 12 июля 2007 г. приняло Постановление № 110-П «Об утверждении Порядка разработки среднесрочного финансового плана Республики Карелия и проекта бюджета Республики Карелия на очередной финансовый

⁵ Распоряжение Правительства Республики Карелия от 1 апреля 2008 г. № 143р-П «О социально-экономическом положении Республики Карелия по итогам 2007 года и мерах по обеспечению прогнозных показателей экономического роста в 2008 году» // Информационная правовая система «Кодекс».

⁶ Бюджетное послание на 2008 финансовый год Главы Республики Карелия Законодательному Собранию Республики Карелия // Информационная правовая система «Кодекс».

⁷ СЗ РК. 2007. № 8. Ст. 1025.

⁸ Ст. 27 Закон РК от 21 июля 2001 г. № 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; Карелия. 2002. № 78 (925); 2003. № 80 (1066), № 137 (1123); 2004. № 112 (1243), № 145(1276); 2005. № 37 (1315); СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 974; Карелия. 2006. № 41 (1467), № 146 (1572); 2007. № 129 (1702), № 130 (1703).

год»⁹. В данном Постановлении, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также основными направлениями бюджетной и налоговой политики, определяемыми в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации, Главы Республики Карелия, Концепцией социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2012 г., исходя из сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации и прогноза социально-экономического развития Республики Карелия на очередной год и среднесрочную перспективу, определен порядок составления бюджета Республики Карелия и среднесрочного финансового плана Республики Карелия. Для успешной работы по составлению проекта бюджета Республики Карелия и среднесрочного финансового плана Республики Карелия Правительством Республики Карелия создается бюджетная комиссия¹⁰. В соответствии со ст. 174.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации Министерство финансов Республики Карелия приняло порядок и методику планирования бюджетных ассигнований бюджета Республики Карелия на очередной год и среднесрочную перспективу¹¹. Данная методика принята в целях своевременного и качественного составления среднесрочного финансового плана Республики Карелия, проекта бюджетов Республики Карелия и Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования на очередной год. В соответствии с ней в Министерство финансов Республики Карелия все главные распорядители средств бюджета Республики Карелия в установленные сроки представляют распределение планируемых объемов бюджетных ассигнований на 2008 г., при этом учитываются размеры индексаций (например, фондов оплаты труда работников государственных учреждений, оплачиваемых по ЕТС, и др.). Расчеты по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации представляются с пояснительной запиской и учитывают параметры инфляции по Республике

⁹ СЗ РК. 2007. № 7(2). Ст. 926.

¹⁰ Распоряжение Правительства Республики Карелия от 26 марта 2007 г. № 105р-П «Об образовании бюджетной комиссии» // СЗ РК. 2007. № 3. Ст. 375.

¹¹ Приказ Министерства финансов Республики Карелия от 21 августа 2007 г. № 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.

Карелия, прогнозируемые Министерством экономического развития Республики Карелия.

Также положениями ст. 31-1 Закона РК, во исполнение Закона Республики Карелия от 11 мая 2004 г. № 770-ЗРК «О едином балансе активов и пассивов Республики Карелия», предусмотрено составление единого баланса активов и пассивов Республики Карелия¹². 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 Республике Карелии и ее финансовых активах. Порядок составления единого баланса активов и пассивов Республики Карелия утвержден Постановлением Правительства Республики Карелия от 12 августа 2004 г. № 84-П «О мерах по реализации Закона Республики Карелия "О едином балансе активов и пассивов Республики Карелия" (изм. от 7 февраля 2005 г., 31 июля 2006 г., 26 марта 2007 г., 14 января 2008 г.)¹³.

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 году¹⁴. Правовое регулирование вопросов целевых бюджетных программ, финансируемых за счет бюджета Республики Карелия, определено в Законе Республики Карелия от 6 октября 2005 г. № 909-ЗРК «О целевых бюджетных программах Республики Карелия»¹⁵. Во исполнение указанного закона Правительство Республики Карелия утвердило порядок разработки и реализации бюджетных целевых программ Республики Карелия¹⁶. В указанном Постановлении Правительство Республики Карелия определяет механизм формирования концепции бюджетных целевых программ Республики Карелия и

¹² СЗ РК. 2004. № 5. Ст. 488.

¹³ СЗ РК. 2005. № 2. Ст. 116; Карелия. 2006. № 100 (1526); СЗ РК. 2007. № 3. Ст. 347; Карелия. 2008. № 19 (1740).

¹⁴ Ст. 32 Закона РК.

¹⁵ СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 937.

¹⁶ Постановление Правительства Республики Карелия от 17 апреля 2006 г. № 44-П «Об утверждении порядка разработки и реализации бюджетных целевых программ Республики Карелия» // Карелия. 2007. № 81 (1654).

ее оценки, разработки, утверждения и реализации бюджетных целевых программ Республики Карелия, в том числе вопросы управления и контроля за выполнением бюджетных целевых программ Республики Карелия.

Таким образом, можно сделать вывод, что выдерживая требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, Республика Карелия, реализуя свое право на составление проекта своего бюджета, устанавливает свою специфику правового регулирования раскрытой стадии бюджетного процесса.

Особенности рассмотрения и утверждения бюджета Республики Карелия обусловлены спецификой законодательства Республики Карелия¹⁷.

В соответствии со ст. 35 Закона РК проекты законов о бюджете Республики Карелия и бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования вносятся в Законодательное Собрание Республики Карелия не позднее 15 октября текущего года. Там же установлено, что одновременно с проектами вышеуказанных бюджетов представляются документы и материалы: основные направления бюджетной и налоговой политики Республики Карелия; предварительные итоги социально-экономического развития Республики Карелия за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития Республики Карелия за текущий финансовый год; прогноз социально-экономического развития Республики Карелия; проект среднесрочного финансового плана; пояснительная записка к проекту бюджета.

Рассмотрение проекта бюджета Республики Карелия происходит в рабочем органе Законодательного Собрания Республики Карелия¹⁸ в соответствии со ст. 38 Закона РК – Комитете по бюджету.

В соответствии со ст. 37 Закона РК по проекту бюджета Республики Карелия проводятся Законодательным Собранием Республики Карелия публичные слушания до принятия им проекта закона о бюджете в первом чтении. Организация публичных слушаний осуществляется в порядке, утвержденном Законодательным Собранием Республики Карелия. В соответствии со ст. 16 Регламента Законодательного

¹⁷ См.: Конституция Республики Карелия.

¹⁸ Глава 4 Постановления Законодательного Собрания Республики Карелия «О Регламенте Законодательного Собрания Республики Карелия» от 22 февраля 2007 г. № 294-IV ЗС // СЗ РК. 2007. № 2 (Ч.1). Ст. 160.

Собрания Республики Карелия заседания рабочих органов Законодательного Собрания носят гласный характер, являются открытыми, если иное не установлено Регламентом и иными нормативными актами, регулирующими деятельность рабочих органов Законодательного Собрания. Необходимо отметить, что уже в ст. 2 анализируемого Регламента установлено, что деятельность Законодательного Собрания основывается на коллективном, свободном обсуждении и решении вопросов на принципе равноправия депутатов Законодательного Собрания, гласности, учете мнений избирателей, привлечении граждан к управлению государственными и общественными делами. В ст. 5 Регламента определено, что распоряжение о созыве заседания Законодательного Собрания, времени и месте его проведения публикуется в официальных средствах массовой информации с указанием основных вопросов, которые предполагается внести на его рассмотрение, не позднее, чем за десять дней. В случае же созыва внеочередного заседания официальная публикация должна состояться не позднее, чем за пять дней до дня заседания. Также ст. 32 установлено, что на заседании Законодательного Собрания могут по предложениям председателей комитетов и фракций приглашаться представители общественности и общественных объединений. Приглашенные с разрешения председательствующего могут выступать и давать справки по рассматриваемому вопросу.

Законодательное Собрание Республики Карелия рассматривает проект закона о бюджете Республики Карелия в трех чтениях, проект закона о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования – в двух чтениях.

В соответствии со ст. 44 Конституции Республики Карелия Законодательное Собрание Республики Карелия в течение семи дней направляет принятые им законы Главе Республики Карелия для обнародования (подписания и официального опубликования).

В соответствии со ст. 52 Закона РК исполнение бюджета Республики Карелия обеспечивается Правительством Республики Карелия. В частности, оно устанавливает правовое регулирование мероприятий по реализации бюджета Республики Карелия на очередной финансовый

год¹⁹. Также в целях координации деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия, взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Карелия по мобилизации дополнительных налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия Правительство Республики Карелия приняло решение об образовании комиссии по мобилизации дополнительных налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия²⁰.

Осуществляется исполнение бюджета Республики Карелия Министерством финансов Республики Карелия на основе сводной бюджетной росписи. Министерство финансов Республики Карелия направляет утвержденную сводную бюджетную роспись для сведения в Законодательное Собрание Республики Карелия и Контрольно-бюджетный комитет²¹. Порядок составления сводной бюджетной росписи определен в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации Министерством финансов Республики Карелия²².

При исполнении бюджета Республики Карелия, в соответствии со ст. 57 Закона РК, доходы, фактически полученные сверх утвержденного законом о бюджете на текущий финансовый год общего объема доходов, могут направляться Министерством финансов Республики Карелия без внесения изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год на замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Республики Карелия, а также на исполнение публичных нормативных обязательств Республики Карелия в случае

¹⁹ Постановление Правительства Республики Карелия от 31 декабря 2007 г. № 186-П О мерах по реализации Закона Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2008 год» // Карелия. 2008. № 19 (1740).

²⁰ Постановление Правительства Республики Карелия от 24 октября 2007 г. № 157-П «О Комиссии по мобилизации дополнительных налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия» // СЗ РК. 2007. № 10. Ст. 1269.

²¹ Ст. 52 Закона РК.

²² Приказ Министерства финансов Республики Карелия от 31 января 2006 г. № 25 «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета Республики Карелия и внесения изменений в нее» (с изм. от 12 февраля, 27 июня 2007 г.) // СЗ РК. 2006. № 3. Ст. 334; 2007. № 3. Ст. 405, №. 7 (Ч. 2). Ст. 980.

недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном п. 3 ст. 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии со ст. 71 Закона РК Министерство финансов Республики Карелия представляет ежемесячные отчеты об исполнении бюджета Республики Карелия, ежеквартальные и полугодовые. Годовой отчет об исполнении бюджета Республики Карелия принимается в форме решения Законодательного Собрания. Так, например, годовой отчет об исполнении бюджета Республики Карелия за 2006 г. принят в форме Закона Республики Карелия от 24 июля 2007 г. № 1108-ЗРК «Об утверждении отчета об исполнении бюджета Республики Карелия за 2006 год»²³.

Федеральный законодатель в Бюджетном кодексе Российской Федерации установил в понятии «бюджетный процесс», что контроль осуществляется только на стадии исполнения. В то же время, определяя формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами и представительными органами местного самоуправления, федеральный законодатель расширил границу проведения государственного финансового контроля для указанных органов и вышел за рамки только стадии исполнения бюджета (текущий контроль). Им предусмотрена возможность проведения предварительного контроля (стадия рассмотрения и утверждения) и последующего контроля (стадия отчета об исполнении бюджета). Органы финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, перечисленные в ст. 266 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по сути, участвуют в финансовом контроле за использованием бюджетных средств, а это возможно как на стадии исполнения бюджета (текущий контроль), так и после окончания бюджетного года (последующий контроль). Так, например, ст. 268 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает правовые основы финансового контроля, осуществляемого Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, которая всегда являлась органом последующего финансового контроля. Данная служба проводит, как правило, ревизии и проверки правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, то есть финансово-хозяйственную деятельность, уже совершенную бюджетно-

²³ СЗ РК. 2007. № 7 (Ч.1). Ст. 858.

получателями. Также по ст. 269 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансовый контроль, осуществляемый главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств, в части проведения проверок подведомственных организаций можно отнести (в случае проведения проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности) к последующему контролю. Таким образом, несмотря на то, что в определении понятия бюджетного процесса нет прямого указания на распространение финансового контроля на все стадии бюджетного процесса, нельзя говорить о его осуществлении только на одной стадии – стадии исполнения бюджета.

Тем не менее республиканский законодатель, не нарушая общих принципов, заложенных в Бюджетном кодексе Российской Федерации, более детально урегулировал контроль именно на стадии исполнения бюджета Республики Карелия. Так, в соответствии со ст. 63 Закона РК контроль за исполнением бюджета Республики Карелия и бюджета Фонда (государственный финансовый контроль) осуществляют Законодательное Собрание Республики Карелия, Министерство финансов Республики Карелия, главные распорядители средств бюджета, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета.

Республиканский законодатель определил формы финансового контроля в соответствии с п. 1 ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Например, финансовый контроль Законодательного Собрания Республики Карелия предусматривает его право на вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджет Республики Карелия. В то же время органы исполнительной власти Республики Карелия обязаны представлять всю информацию, сопроводительные материалы для осуществления финансового контроля Законодательным Собранием Республики Карелия в пределах его компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации²⁴.

В соответствии с п. 4 ст. 63(1) Закона РК органом государственного финансового контроля, созданным Законодательным Собранием Республики Карелия, является Контрольно-бюджетный комитет. Контрольно-бюджетный комитет осуществляет контроль за исполнением

²⁴ Статья 63(1) Закона РК.

бюджета Республики Карелия и бюджета Фонда и готовит заключения на годовые отчеты об исполнении бюджета и бюджета Фонда, проводит экспертизы проектов бюджета Республики Карелия и бюджета Фонда, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Республики Карелия и др. Так, в целях осуществления контроля за ходом реализации на территории Республики Карелия приоритетных национальных проектов «Образование», «Здоровье», «Развитие агропромышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» Законодательное Собрание Республики Карелия поручило Контрольно-бюджетному комитету провести проверки целевого и эффективного использования бюджетных средств²⁵.

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти Республики Карелия, осуществляют Министерство финансов Республики Карелия, главные распорядители, распорядители бюджетных средств. В соответствии со ст. 63(3) Закона РК формами осуществления финансового контроля со стороны Министерства финансов Республики Карелия являются: финансовый контроль и проверки юридических лиц – получателей государственных гарантий Республики Карелия, средств бюджета Республики Карелия и бюджета Фонда, кредитов, инвестиций из этих источников; проверки местных бюджетов, получающих финансовую помощь из бюджета Республики Карелия; проверки внесения платы за пользование средствами бюджета Республики Карелия и др.

Главные распорядители средств бюджета Республики Карелия в соответствии со ст. 63(4) Закона РК осуществляют финансовый контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств.

Таким образом, Республика Карелия, реализуя свое бюджетное право, организует и детально регулирует отдельные стадии бюджетного процесса с учетом особенностей, свойственных Республике Карелия как субъекту Российской Федерации.

²⁵ Постановление Законодательного Собрания Республики Карелия от 22 февраля 2008 г. № 803-IV ЗС «О поручении Контрольно-бюджетному комитету Законодательного Собрания Республики Карелия» // Информационная правовая система «Кодекс».

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

И. Н. Сухова, Н. А. Харитонов

*Петрозаводский филиал заочного обучения Санкт-Петербургского
университета МВД России
irene@sampo.ru; ireneniks@mail.ru; petrofilial@mail.ru*

Содержание государственного финансового контроля определено в Указе Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»¹. Он включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. Также в рассматриваемом Указе Президента Российской Федерации определен круг органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации, разграничением функций и полномочий. К таким органам относятся Счетная палата Российской Федерации, Центральный Банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба 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.

Указы Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации². Субъекты Российской Федерации, самостоятельно определяя свою систему органов

¹ Российская газета. 1996. № 144. 1 августа; 2000. № 148, 2 августа; Собрание Законодательства Российской Федерации. 2000. № 31. Ст. 3252.

² Пункт 2 ст. 90 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., принятой всенародным голосованием.

государственной власти, обязаны устанавливать ее в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом³. Кроме того, субъекты Российской Федерации в соответствии с п. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации не могут принимать законы и иные правовые акты, противоречащие федеральным законам. А положениями ст. 71 Конституции Российской Федерации установление финансового регулирования является прерогативой Российской Федерации.

Исходя из вышесказанного, можно отметить, что Республика Карелия, определяя государственный финансовый контроль, исходит из общих принципов, установленных федеральным законодательством. И государственный финансовый контроль в Республике Карелия представлен двумя уровнями государственной власти: федеральной и республиканской.

На первом уровне представлены следующие органы: Управление Федерального казначейства по Республике Карелия, Управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Республике Карелия, Управление Федеральной службы по налогам и сборам по Республике Карелия, Петрозаводская таможня, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

На втором уровне: Контрольно-бюджетный комитет Законодательного Собрания Республики Карелия, Министерство финансов Республики Карелия (Контрольное управление и Управление казначейства), а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств бюджета Республики Карелия и территориальных внебюджетных фондов.

Представляется необходимым отметить, что также на территории Республики Карелия есть органы, которые в силу своих функций и задач осуществляют контроль как за поступлением и расходованием средств федерального бюджета, так и за поступлением и расходованием средств бюджета Республики Карелия, в частности, Министерство внутренних дел по Республике Карелия, а за поступлением средств и в

³ Там же. П. 1. Ст. 77.

федеральный бюджет, и в бюджет Республики Карелия – Управление федеральной службы по налогам и сборам по Республике Карелия.

Таким образом, структура органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в Республике Карелия, представлена двумя уровнями власти: федеральными органами власти и органами власти субъекта Российской Федерации. В то же время задачи у некоторых контрольных органов (МВД по РК, УФНС по РК) в соответствии с их положениями нацелены на осуществление контроля как за федеральными средствами, так и за региональными. Представляется необходимым рассмотреть основные функции вышеуказанных органов.

Управление Федерального казначейства по Республике Карелия является территориальным органом Федерального казначейства, федерального органа исполнительной власти (федеральной службой)⁴. Данная служба осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

Федеральное казначейство для реализации своих полномочий наделено в области контроля следующими правами: запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности; применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений и др.

Управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Республике Карелия является территориальным органом Федераль-

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908; Изм. и доп.: СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 1042; Российская газета. 2006. № 259. 17 ноября; СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1895.

ной службы финансово-бюджетного надзора⁵. Данная федеральная служба в соответствии со своим регламентом государственной функции осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности.

В соответствии со своим регламентом Федеральная служба финансово-бюджетного надзора непосредственно или через свои территориальные органы, например Управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по Республике Карелия, осуществляет последующий финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, путем проведения ревизий и проверок.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора для реализации своих полномочий наделена в области контроля следующими правами: проверять в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, в организациях, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, в организациях – получателях финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций – денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и

⁵ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 4 сентября 2007 г. № 75-н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности» // Информационная правовая система «Кодекс».

проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий; проводить в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка); осуществлять контроль за своевременностью и полнотой устранения проверяемыми организациями и (или) их вышестоящими органами нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, в том числе путем добровольного возмещения средств и др.⁶

Управление Федеральной службы по налогам и сборам по Республике Карелия является территориальным органом Федеральной службы по налогам и сборам⁷. Данная федеральная служба, в соответствии со своим положением, – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

Федеральная служба по налогам и сборам для реализации своих полномочий наделена в области контроля следующими правами: запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности; применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и фи-

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // Информационная правовая система «Кодекс».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

зическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства Российской Федерации и др.

Петрозаводская таможня является структурным подразделением Федеральной таможенной службы⁸. Данная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Федеральная таможенная служба для реализации своих полномочий наделена в области контроля и надзора следующими правами: осуществляет взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, предварительных антидемпинговых, предварительных специальных и предварительных компенсационных пошлин, таможенных сборов, контролирует правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимает меры по их принудительному взысканию или возврату; обеспечивает соблюдение установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, и др.

Контрольно-бюджетный комитет Законодательного Собрания Республики Карелия является органом государственного финансового контроля, созданным Законодательным Собранием Республики Карелия⁹. В соответствии с Законом Республики Карелия от 21 июля 2001 г.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3569. Изм. и доп.: СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1893.

⁹ Статья 63-1 Закона Республики Карелия от 21 июля 2001 г. № 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.) // Собрание Законодательства Республики Каре-

№ 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.) Контрольно-бюджетный комитет осуществляет контроль за исполнением бюджета и бюджета Фонда и готовит заключения на годовые отчеты об исполнении бюджета и бюджета Фонда, проводит экспертизы проектов бюджета и бюджета Фонда, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Республики Карелия; осуществляет финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств бюджета и бюджета Фонда, средствами администраторов источников финансирования дефицита бюджета и бюджета Фонда, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств; вправе проводить проверки местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из бюджета¹⁰.

Контрольно-бюджетный комитет для реализации своих полномочий наделен в области контроля следующими правами: запрашивать и получать от органов исполнительной власти Республики Карелия, муниципальных образований, Фонда отчетность, аналитическую и иную информацию, необходимую для осуществления государственного финансового контроля; запрашивать и получать от руководителей и иных должностных лиц проверяемых организаций документы и материалы, отчетность и другую информацию, необходимые для проведения проверок и др.

Контрольное управление Министерства финансов Республики Карелия является структурным подразделением Министерства финансов

лия. 2001. № 7. Ст. 918; Карелия. 2002. № 78(925). 30 июля. С. 5–7; № 80 (1066). 26 июля 2003. С. 7; № 137 (1123). 9 декабря. 2003; № 112 (1243). 7 октября. 2004, С. 19; № 145 (1276). 25 декабря. 2004. С. 4–5; № 37 (1315). 9 апреля. 2005. С.14; СЗ РК. 2005. № 10. Ст. 974; Карелия. № 41 (1467). 18 апреля 2006. С. 6; № 146 (1572). 28 декабря. 2006. С. 18; № 129 (1702). 17 ноября. 2007. С. 12–14; № 130 (1703). 20 ноября. 2007. С. 8–10.

¹⁰ Там же.

Республики Карелия¹¹. Министерство финансов Республики Карелия является органом исполнительной власти Республики Карелия, осуществляющим функции по проведению единой государственной бюджетной и налоговой политики, составлению и исполнению бюджета Республики Карелия, контролю за организацией бюджетного процесса в Республике Карелия, исполнением бюджета Республики Карелия, бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, по правовому регулированию в указанных сферах.

Контрольное управление для реализации своих полномочий наделено в области контроля следующими правами: запрашивать и получать в установленном законодательством порядке материалы, необходимые для осуществления финансового контроля за исполнением бюджета Республики Карелия, бюджета Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования; проводить в установленном законодательством порядке документальные проверки осуществления операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета Республики Карелия, со средствами Карельского территориального фонда обязательного медицинского страхования, соблюдения получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных гарантий Республики Карелия условий выделения, получения, целевого использования и возврата средств бюджета Республики Карелия и др.

Управление казначейства Министерства финансов Республики Карелия является структурным подразделением Министерства финансов Республики Карелия¹².

Управление казначейства для реализации своих полномочий наделено в области контроля следующими правами: проводить документальные проверки финансовой деятельности, состояния бюджетного учета и отчетности учреждений, финансируемых за счет средств бюджета Республики Карелия; применять установленные законодательст-

¹¹ Приказ Министерства финансов Республики Карелия от 12 января 2007 г. № 2 «Об утверждении регламента Министерства финансов Республики Карелия» // СЗ РК. 2007. № 2 (Ч.П). Ст. 245.

¹² Там же.

вом меры принуждения по фактам нарушения бюджетного законодательства и др.¹³

Министерство внутренних дел по Республике Карелия является структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации¹⁴. Министерство внутренних дел по Республике Карелия – орган исполнительной власти, реализующий в рамках представленных полномочий задачи и функции органов внутренних дел Российской Федерации на территории РК.

Министерство внутренних дел по Республике Карелия для реализации своих полномочий наделено в области контроля следующими правами: проверять документы, удостоверяющие личность, у граждан, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении их дела об административном правонарушении; проверять у физических и юридических лиц разрешения (лицензии) на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью, контроль за которыми возложен на милицию в соответствии с законодательством Российской Федерации и др.

Представляется необходимым также отметить, что в целях повышения эффективности при организации и проведении мероприятий по борьбе с правонарушениями в бюджетной сфере Министерство финансов Республики Карелия совместно с Министерством внутренних дел по Республике Карелия подписали 15 декабря 2003 г. приказ № 370/385 «Об утверждении порядка взаимодействия органов государственного финансового контроля Республики Карелия с правоохранительными органами Республики Карелия при назначении, проведении проверок и реализации материалов проверок»¹⁵. Данный порядок устанавливает основы осуществления финансового контроля, общую организацию взаимодействия финансовых органов с правоохранительными органами при осуществлении финансового контроля и требования к составлению акта и оформлению результатов проверки.

¹³ Указ Главы Республики Карелия от 28 ноября 2005 г. № 90 «О Министерстве финансов Республики Карелия» // СЗ РК. 2005. № 11 (Ч. 1). Ст. 1158.

¹⁴ Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» // Российская газета. 1991. № 101. 16 мая; СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1666.

¹⁵ Информационная правовая система «Кодекс».

Таким образом, можно отметить, что в Республике Карелия государственный финансовый контроль осуществляется как федеральными органами, так и региональными. Органы государственного финансового контроля осуществляют свои полномочия в соответствии с федеральным законодательством. В то же время с учетом региональных особенностей вопросы государственного финансового контроля регулируются органами государственной власти Республики Карелия, не нарушая общих принципов, установленных федеральным законодательством.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ВЛИЯНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

В. С. Фадеев

*Институт экономики КарНЦ РАН
fadeevs@onego.ru*

В данной статье автором предпринята попытка выделить теоретические основы направлений влияния регионального бюджета на социально-экономическое развитие региона.

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.

Таким образом, необходимо рассмотреть источники доходов регионального бюджета и оценить возможности воздействия их в совокупности на социально-экономическое развитие региона.

Бюджетный кодекс РФ определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами (ст. 6).

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.

Относительно понятия «региональный бюджет» единства мнений в науке не существует, более того, данная категория в российской экономической литературе анализируется лишь со второй половины 1991 г. ввиду упразднения единой бюджетной системы страны, которая распалась на бюджеты трех уровней.

Современные ученые-экономисты полагают, что системная оценка любого бюджета должна исследовать бюджет как:

- денежные отношения (то есть как финансовую категорию экономической науки);
- фонд денежных средств, централизуемых органами власти соответствующего уровня (т. е. бюджет в материальном смысле);
- плановый документ, отражающий конкретные доходы и расходы, относящиеся к компетенции органов власти данного уровня (то есть как правовую категорию).

Соответственно, определение термина «региональный бюджет» требует осмысления его финансовой, материальной и правовой сторон. Поэтому в современной экономической литературе региональный бюджет определяется с различных позиций: как отношения, предмет, документ, а значит, необходимы теоретическая разработка и правовое оформление категории «региональный бюджет».

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 форма-

ции содержание регионального бюджета не изменяется – это доходы и расходы.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных поступлений. К налоговым доходам относятся предусмотренные налоговым законодательством федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

Теория бюджетного федерализма призвана объяснить, каким образом должны распределяться бюджетно-налоговые инструменты между уровнями бюджетной системы, согласно функциям, которые возложены на каждый из уровней власти. Одной из важнейших функций правительства является макроэкономическая стабилизация и обеспечение социально-экономического развития.

Разграничение доходных, в частности налоговых, полномочий между уровнями государственной власти, предоставление большей или меньшей самостоятельности субфедеральным органам государственного управления в области установления и сбора налоговых доходов в собственные бюджеты напрямую зависит от степени централизации (децентрализации) производства общественных благ. В научной литературе сформулированы базовые принципы разграничения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, в рамках которых должно действовать федеральное правительство, применяя данный инструмент бюджетной политики.

Основными критериями разграничения налогов между центральным (федеральным) бюджетом и региональными бюджетами принято считать:

- стабильность поступлений;
- равномерность в распределении налоговой базы по территории страны;
- возможность экспорта налогового бремени за пределы региона;
- мобильность налоговой базы.

Стабильность налоговых поступлений и возможность макроэкономического регулирования означает то, что за субфедеральными уровнями государственного управления должны закрепляться налоги, поступления от которых носят стабильный характер и сравнительно

мало зависят от экономических спадов или подъемов. Это объясняется тем, что региональным и местным властям труднее справиться с финансированием циклических дефицитов и труднее сократить свои расходы в период экономических спадов, чем федеральному правительству, поскольку именно на региональный и местный уровни обычно возлагается обязанность обеспечивать население основными бюджетными услугами. Чем больше регулятивных возможностей подразумевает природа налога, тем более высоким уровнем государственного управления он должен устанавливаться и собираться. Ярким примером налога, обеспечивающего стабильность поступлений, является НДС, в меньшей степени зависящий от того, в какой фазе – упадка или подъема – находится экономика страны, чем, например, налог на прибыль, который, в свою очередь, может иметь большой регулятивный потенциал.

Равномерность распределения налоговой базы подразумевает централизованный сбор неравномерно распределенной по территории страны налоговой базы с целью недопущения социальной несправедливости и осуществления центром выравнивания бюджетной обеспеченности региона. С другой стороны, чем более равномерно распределена по территории страны налоговая база, тем на более низком бюджетном уровне она может облагаться налогом. Налоги на природные ресурсы, которые сконцентрированы в различных регионах страны в разной степени, являются ярким примером неравномерно распределенной налоговой базы и, согласно данному критерию, должны собираться централизованно. В то же время налог на землю – налог с наиболее равномерно распределенной налоговой базой, согласно критерию равномерности, может администрироваться органами управления самого нижнего уровня системы управления.

В ст. 57 Бюджетного кодекса РФ выделен круг неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств также включаются в доходы бюджетов.

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 (табл. 1):

Таблица 1

Финансовые ресурсы регионального бюджета	Влияние на направления социально-экономического развития региона
Налоговые доходы	Экономическое развитие Инвестиционное развитие Население, демография
Неналоговые доходы	Занятость Уровень жизни населения Здоровье
Безвозмездные поступления	Образование Базовые услуги Безопасность жизни

Все вышеуказанные направления влияния на социально-экономическое развитие региона проявляются в региональной политике, проводимой за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В современном мире социальная сфера является приоритетом для деятельности национальных правительств и международных организаций. В России основная нагрузка в решении социальных проблем лежит на органах государственного управления субъектов РФ и органах местного самоуправления. Именно они должны разрабатывать и реализовывать мероприятия, обеспечивающие поддержание стандартов уровня жизни и выполнение социальных обязательств на всей территории страны с учетом территориальных особенностей и различий.

В качестве основных целей региональной политики в РФ провозглашаются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ;
- создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

В соответствии с указанными целями важнейшие задачи региональной политики декларируются как укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства; содействие развитию и углублению экономической реформы; сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения; достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях; развитие межрегиональных инфраструктурных систем; стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов РФ; оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическим и миграционным проблемам; разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования; совершенствование экономического районирования страны.

Территориальное развитие заключается не только в экономическом росте регионов, но и в улучшении параметров уровня жизни населения.

Конституция РФ очерчивает очень узкий круг услуг, предоставление которых гарантируется в государственных или муниципальных учреждениях бесплатно: медицинская помощь (ст. 41), дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, а также высшее образование на конкурсной основе (ст. 43). Тем не менее большое количество потребителей названных услуг требует значительных расходов на их оказание. Помимо этого, Конституция РФ гарантирует социальную защиту различным категориям населения, демонстрируя не только преемственность социальной политики советского периода, но и соответствие общечеловеческим ценностям. Поэтому вопрос о количественной определенности объема принятых на себя государством социальных обязательств требует точной оценки, величина которой не в последнюю очередь зависит от возможности мобилизации достаточного размера бюджетных доходов.

Годовой бюджет региона связан многими параметрами с федеральным бюджетом (запланированными в нем дифференцированными по регионам трансфертами, субсидиями, дотациями, субвенциями, отчислениями из различных федеральных фондов и др.), а также с бюджетами муниципальных образований, для которых региональный бюджет выполняет ту же поддерживающую роль, что и федеральный бюджет по отношению к региональным. В совокупности финансовые взаимосвязи между бюджетами разных уровней получили название межбюджетных отношений.

Финансовые потоки диктуются факторами:

а) выполнением обязательств вышестоящего уровня власти по различным субвенциям льготизируемых социальных компенсаций населению;

б) необходимостью выравнивания уровня развития регионов, для чего из фонда регионального развития выплачиваются дифференцированные трансферты депрессивным регионам-реципиентам;

в) в целом неотработанностью механизма распределения налоговых поступлений от юридических и физических лиц между разными уровнями бюджетов (пока, по мнению многих экономистов, финансистов, наиболее финансово ослабленным оказался муниципальный уровень управления, на втором месте по степени обеспеченности финансами идут регионы и наиболее благополучным, возможно, как и следует тому быть, оказался федеральный бюджет).

С учетом отобранных направлений влияния регионального бюджета на социально-экономическое развитие региона необходимо выделить показатели для оценки уровня социального развития субъектов РФ.

Экономическое развитие регионов

ВРП на душу населения с учетом уровня цен в регионах.

Инвестиционное развитие регионов

Объем инвестиций в основной капитал региона на душу населения и структура инвестиций.

Население, демография

Коэффициент демографической нагрузки, коэффициент естественного прироста населения, коэффициент миграционного прироста (на 1000 человек населения).

Занятость

Среди показателей занятости можно выделить уровень общей безработицы, уровень зарегистрированной безработицы, уровень занятости экономически активного населения, уровень длительной безработицы, отношение уровня зарегистрированной безработицы к уровню общей безработицы.

Уровень жизни населения

Среди показателей уровня жизни следует выделить соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума, соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионеров, долю населения с доходами ниже прожиточного минимума, долю населения с доходами ниже половины прожиточного минимума (уровень крайней бедности).

Здоровье

По мнению многих ученых, в данном блоке помимо двух основных показателей, синтезирующих различные аспекты качества жизни, – ожидаемой продолжительности жизни и коэффициента младенческой смертности – следует оценивать и показатели, отражающие распространенность социальных заболеваний. Среди таких показателей можно выделить распространенность туберкулеза, ВИЧ/СПИДа, алкоголизма и наркомании, которые в сильной степени взаимосвязаны с уровнем экономического развития региона и уровнем жизни населения, проживающего на его территории.

Образование

Ни один из доступных показателей адекватно не отражает уровень образования населения. Как правило, показатели, рассчитываемые статистикопроизводящими ведомствами в данной сфере, в большей степени отражают инфраструктуру образования, нежели его качество. Кроме того, все они зависят от возрастной структуры населения регионов.

Базовые услуги

К базовым услугам, на наш взгляд, необходимо отнести показатели, отражающие обеспеченность населения основными элементами социальной инфраструктуры, такими как доступность и комфортность жилья, охват услугами связи, доступность медицинской помощи и образования. Среди показателей, отражающих эти элементы, можно выделить обеспеченность врачами, долю тех, кто учится во вторую смену, обеспеченность жильем.

Безопасность жизни

Показатели безопасности жизни должны отражать состояние окружающей среды и личную безопасность. Среди показателей, рассчитываемых Росстатом, можно выделить число зарегистрированных убийств и покушений на убийство как наиболее объективный из всех показателей. С другой стороны, данный показатель, тем не менее, не отражает полной картины преступности, складывающейся в регионе.

Что касается показателей качества окружающей среды, то следует отметить, что ни один из существующих статистических показателей не может достаточно полно отразить весь комплекс проблем окружающей среды.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Т. В. Храмова

*Ведущий научный сотрудник НИФИ АБук Минфина РФ, г. Москва
takhram07@pochta.ru*

Государственное регулирование инвестиционной деятельности, проведение инвестиционной политики, направленной на социально-экономическое и научно-техническое развитие России, обеспечивается

федеральными органами государственной власти, представительными и исполнительными органами власти субъектов Федерации, а также местными органами власти в пределах их компетенции и осуществляется:

- в соответствии с государственными инвестиционными программами;
- прямым управлением государственными инвестициями;
- введением системы налогов с дифференцированием налоговых ставок и льгот;
- предоставлением финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд на развитие отдельных территорий, отраслей, производств;
- проведением финансовой и кредитной политики, политики ценообразования, в том числе выпуском в обращение ценных бумаг; амортизационной политики;
- в соответствии с установленным законодательством, действующим на территории России, условиями пользования землей и другими природными ресурсами;
- контролем за соблюдением государственных норм и стандартов, а также за соблюдением правил обязательной сертификации;
- антимонопольными мерами, приватизацией объектов государственной собственности, в том числе объектов незавершенного строительства; экспертизой инвестиционных проектов.

Основными направлениями федеральной региональной политики по усилению межрегиональной экономической интеграции должны стать: инвестиционная деятельность по улучшению качества экономического пространства; создание системы экономических регуляторов, ориентированных на усиление интегрированности пространства; развитие правовой и институциональной базы интеграции.

Ограниченные инвестиционные ресурсы федерального бюджета необходимо направлять, в первую очередь, на те нужды, которые соответствуют важнейшим целям и функциям Федерации, но не являются столь же важными или не представляют достаточного коммерческого интереса для частных инвесторов, региональных и муниципальных властей. С этой точки зрения наиболее приоритетной сферой федеральной инвестиционной политики является производственная инфраструктура федерального значения: магистральный транспорт, единая энергетическая система, сети телекоммуникаций. Только федеральный

центр может определять стратегию развития базовой инфраструктуры и аккумулировать необходимые для ее реализации собственные и привлекаемые финансовые ресурсы.

Межрегиональной экономической интеграции способствует развитие и совершенствование не только материальной инфраструктуры, но и денежной, кредитной, платежно-расчетной систем. Постепенная переориентация межбюджетных финансовых трансфертов на стимулирование экономики регионов-реципиентов будет способствовать их более активному включению в общероссийский рынок. Для поддержания и стимулирования межрегиональной интеграции особое значение будет иметь политика в области энергетических и транспортных тарифов.

К такому направлению интеграционной базы, как развитие правовой базы интеграционных процессов, относятся: завершение создания правовых основ экономических взаимоотношений федерального центра, субъектов Федерации, местного самоуправления; содействие становлению и развитию интеграционных форм пространственной организации и саморазвития межрегиональных систем.

Справка. Инвестиционный бум – главный итог прошедшего года для российской экономики. Инвестиции в основной капитал выросли по сравнению с 2006 г. на 20% и составили 4,1 трлн. руб. За ними последовал и рост национальной производительности труда, почти соответствующий темпу роста ВВП. Более 7% экономического роста в 2007 г. – это хороший итог. Одни отрасли продвинулись вперед: мясная прибавила почти 20%, торговля – 17%, алкогольная – 17%, периодическая печать выросла на 15%. Другие находятся в устойчивом состоянии, третьи – обещают хороший рост в будущем.

Основным источником экономического роста минувшего года стал средний бизнес – на него приходится почти 4 трлн. руб. инвестиций в основной капитал. Капиталы же крупного бизнеса в экономику страны пока не перетекают. Доля нефти и газа в российском экспорте увеличилась в 2007 г. до 88,6%, но все заработанные на продаже сырья деньги остались в Стабфонде. Но есть надежда, что в этом году громадные суммы, выделенные на национальные институты развития (640 млрд. руб.), будут размещены в самых надежных коммерческих и государственных банках. Это придаст устойчивость всей банковской системе и благоприятно отразится на экономическом развитии страны:

будущий 8%-й рост экономики возможен за счет инвестиций в инновации.

Строительная отрасль. В основном на практике нашли применение схемы построения взаимоотношений между различными участниками инвестиционно-строительной деятельности: застройщиком, заказчиком, инвестором (дольщиком), подрядчиком и пр., а также практические вопросы договорного регулирования отношений между ними. Одной из наиболее распространенных форм инвестиционной деятельности в сфере жилищного строительства стало долевое участие инвесторов в строительстве жилья.

В этой связи особый интерес представляет принятый 30 декабря 2004 г. Федеральный закон № 214-ФЗ, где особое внимание уделено основному документу – договору участия в долевом строительстве и его отличиям от других договоров, связанных с инвестиционной деятельностью. Отношения в рамках долевого участия характеризуются большей нормативной урегулированностью, а также достаточной связанностью с деятельностью уполномоченных государственных органов.

Укрупнение субъектов. Пока еще большое число управляемых субъектов (75 из 85) рассредоточивают и распыляют инвестиционные ресурсы. Федеральный центр после контрольных мероприятий вынужден не всегда эффективным, рациональным образом перераспределять выделенные бюджетные средства. Как правило, в ущерб комплексному, перспективному развитию экономики страны и отдельных регионов, а также обусловленному тем самым снижению конкурентоспособности реального сектора экономики абсолютного большинства субъектов Федерации.

В настоящее время в указанных субъектах Федерации региональные бюджеты практически не имеют возможности для решения межрегиональных проектов, нацеленных на более эффективное использование местных ресурсов развития. Возможности субъектов в решении задач стратегического плана практически равны нулю вследствие отсутствия собственных инвестиционных ресурсов. Регионам приходится обращаться в федеральный центр, редко находя там поддержку и понимание.

Важнейшим экономическим достижением обсуждаемого нового территориально-производственного деления и планирования было бы объединение бюджетов, включаемых в новое структурное формирова-

ние субъектов, и повышение потенциальных возможностей инвестирования в стратегические, межрегиональные проекты. Придание субъектам Федерации большей самостоятельности исключит элементы ненужной конкуренции между многими ныне существующими субъектами – по сути дела, упростит и повысит эффективность самого бюджетного планирования в стране. Придание большей самостоятельности новым, укрупненным субъектам Федерации значительно повысит инвестиционную привлекательность России и большинства ее субъектов. Реализация имеющихся в субъекте многих прямых международных инвестиционных проектов в значительной степени повысит роль самих субъектов в развитии своей экономики и усилит их конкурентоспособность в условиях прямой интегрируемости в мировую экономику. Не только будет исключена ныне существующая конкурентная борьба за инвестиции из центра, но, что более важно, существенно возрастет объем инвестиционных ресурсов для решения стратегических задач. Одновременно упростится процесс инвестиционного планирования в стране не из интересов прежних (малых, частных) субъектов, а из более значимых интересов укрупненного субъекта управления, повышая тем самым конкурентоспособность до общенационального критерия эффективности.

Чтобы повысить собственную доходную базу региона, намечено реализовать ряд инвестиционных проектов с использованием средств Инвестиционного фонда. Эти средства, по сути, являются катализатором для привлечения в экономику региона инвесторов — им уже придется начинать не на пустом месте. Придут инвесторы — возрастет экономический потенциал, а значит, увеличится доходная база бюджета региона.

Укрупнение субъектов Федерации можно рассматривать как один из определяющих факторов дальнейшего развития экономики России, повышения самостоятельности «новых» субъектов Федерации, роста инвестиционной привлекательности России в целом и большинства ее субъектов, в частности.

Перемещение правовых полномочий по принятию значительного объема экономических и хозяйственных решений, связанных с привлечением и размещением инвестиций, с федерального на региональный уровень должно достигаться в основном расширением полномочий субфедеральных властей в сфере налогового администрирования в сочетании с *перераспределением* ряда доходных источников между бюджетами разных уровней. Передача дополнительных доходных ис-

точников в бюджеты субъектов РФ приведет лишь к росту доходов крепких регионов с уже сложившимся экономическим, налоговым потенциалом.

Территориальные кластеры инвестиций. Кластеры – новая форма самоорганизации промышленности в условиях конкуренции. Кластер, или промышленная группа, – группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга. Географические масштабы кластера могут варьировать от одного города до страны или даже ряда стран. Излагаемая позиция имеет серьезный аргумент: *именно города являются признанными «локомотивами» инновационного развития* современной экономики, и любое повышение уровня изъятий и перераспределение финансовых ресурсов негативно отражается на их способности выполнять эту функцию.

Зачастую инициатива исходит от городских властей, если регион заинтересован в приходе крупного инвестора. Далее, видя перспективу, обозначается заинтересованность инвестора и подписывается соглашение о сотрудничестве. Только после этого начинается работа. И прежде чем принять решение о выходе в тот или иной регион, тщательно изучается ситуация. Нельзя сказать, что инвесторы отдадут предпочтение каким-то регионам. Многое зависит и от того, как удастся сформировать команду, от проекта – насколько он сбалансирован. Если правильно все рассчитать (чтобы проект не затоварил рынок, чтобы количество объектов инвестиций в выбранной отрасли было соразмерным), то привлекательными могут быть даже не только города-миллионники. У каждого города есть свои положительные и отрицательные стороны. Если в городе есть перспектива работы на продолжительное время, то рассматривать его в качестве привлекательного абсолютно оправданно.

В свете представленных позиций предпочтительной выглядит другая идея, а именно: представить перераспределение финансовых ресурсов *в качестве инструмента стимулирования инновационного поведения городских администраций.* Понятно, что участниками такого процесса окажутся далеко не все города, а для понимания самой модели механизма необходимо выйти за узкие рамки бюджетного процесса в краткосрочной временной перспективе.

Ведь рассматривая движение финансовых инвестиционных ресурсов в каналах рыночной экономики, функционирование которых связано с процессами создания инноваций, можно заметить определенные особенности в пространственном направлении и характеристике источников инвестиций в продукт инновационного процесса. Инновация в рыночной экономике – не просто новая мысль, а некий продукт человеческого мышления, воплощенный в востребованном хозяйством товаре. Оценку этого продукта выполняет товарный рынок – механизм, формируемый на основе комбинации частных интересов и представляющих их ресурсов. Это обстоятельство указывает на признак собственности ресурсов, обращающихся в этом секторе хозяйства, либо, как минимум, на характер поведения субъектов, осуществляющих управление ими.

Пространственно рассматриваемый поток инвестиций, связанных, например, с оценкой инновационного продукта, окажется направленным также вполне определенно – по направлению к «инновационным центрам», которыми, естественно, являются преимущественно города. Не принято акцентировать внимание на существенных различиях между понятиями «город» и «географический район (территория)», в котором на относительно небольшой площади проживает большое число людей, вуалируя тем самым обозначенную особенность, что не способствует осознанному формированию мотивирующего влияния этого обстоятельства.

Инвестиции и конкурентоспособность. Конкурентоспособность страны на глобальном рынке определяется не только конкурентоспособностью отраслей, технологий и компаний, но и конкурентоспособностью специальным образом организованных регионов – территорий. Отраслевая и технологическая логика традиционной промышленной политики должна быть изменена или, по крайней мере, скорректирована территориальной или пространственной. Сегодня, когда возрастает мобильность людей, финансов, производства и компаний, для обеспечения национальной конкурентоспособности чрезвычайно важно иметь не только передовые технологии и фирмы, но, главное, регионы, способные принять эти технологии и фирмы.

В России в силу отсутствия какой-либо региональной политики за последние годы не сформировано ни одного конкурентоспособного промышленного кластера. Сегодня РФ так пространственно организована, что она не способна быть адекватной к качественной «перера-

ботке» инвестиционного капитала. По экспертным оценкам, на 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно 152 тыс. сельских населенных пунктов экономический рост сосредоточен всего в 150 инфраструктурно развитых точках.

Любой регион заинтересован в привлечении инвестиций и новых технологий, успешном проведении политических кампаний, эффективном управлении развитием региона, улучшении имиджа продукции, производимой в регионе, и самого региона, торговле недвижимостью, экономическом росте и повышении качества жизни населения.

Действующая система межбюджетных отношений не позволила создать стабильную экономическую базу для решения специфических региональных проблем. Несовершенство механизма формирования бюджета регионов не дало выполнить оценку реальных финансовых ресурсов, которыми располагает территория, что снизило возможности планирования финансовых ресурсов и управления экономикой.

В числе основных целей управления было названо использование финансовых ресурсов в приоритетных областях, в том числе для инвестиционной деятельности. При этом подчеркивается, что любой регион располагает определенными запасами временно свободных финансовых средств и материальных ресурсов, использование которых может принести дополнительные доходы.

С целью повышения эффективности вложения ресурсов следует обозначить следующие мероприятия:

- привлечение государственных средств для финансирования;
- финансирование на основе перечня важнейших строек и объектов;
- возвратность вложений;
- создание системы гарантий для использования временно свободных средств;
- создание внебюджетных региональных источников по типу трастфондов.

В современных условиях проходит процесс смены режимов инвестирования от неэффективных (и больших объемов) к высокоэффективным (и малозатратным). В целях улучшения мобилизации капиталов предлагается осуществить дедолларизацию экономики. По мнению ряда исследователей, инфляционные ожидания, а также определенные трудности пополнения бюджета из-за реструктуризации бюджетного процесса подрывают возможности инвестиционного роста.

Перед государством встала задача определения рациональной политики заимствований на внутреннем и внешнем рынках. Без снижения реальной процентной ставки по ценным бумагам российского правительства до уровня сопоставимого с рентабельностью инвестиций в реальный сектор экономики трудно рассчитывать на рост инвестиций в производство, т. е. расширение доступа предприятий к финансовым ресурсам для пополнения оборотных средств и осуществления инвестиционной деятельности.

Особые экономические зоны. Особые экономические зоны созданы в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры.

Создание особых экономических зон представляет собой эффективное и достаточно перспективное направление развития международного сотрудничества для привлечения инвестиций и дальнейшего укрепления экономического и научного потенциала Российской Федерации.

Учрежденное в соответствии с Указом Президента России от 22 июля 2005 г. № 855 Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) придало новый импульс претворению в жизнь основных положений законодательства об ОЭЗ.

За период, прошедший с момента принятия Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», Министерство экономического развития РФ приняло более 30 нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений закона.

По результатам проведенного в 2005 г. конкурса Правительством РФ было принято решение о создании на территории субъектов Российской Федерации шести особых экономических зон, в том числе двух ОЭЗ промышленно-производственного типа и четырех – технико-внедренческого типа. 18 января 2006 г. Минэкономразвития России от имени Правительства Российской Федерации заключило соответствующие соглашения с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований.

Нормативно-правовая база деятельности ОЭЗ создается не только на федеральном, но и на региональном, а также на муниципальном уровне. Так, законы о льготном налогообложении резидентов ОЭЗ

приняты в Липецкой, Московской, Томской областях, Республике Татарстан и в Санкт-Петербурге.

Активизируется международное сотрудничество по линии РосОЭЗ, которое, с одной стороны, нацелено на привлечение новых иностранных инвестиций в российскую экономику, а с другой стороны, должно способствовать заимствованию передового иностранного опыта в сфере функционирования особых экономических зон. Во многих зарубежных странах ОЭЗ давно уже зарекомендовали себя как эффективно действующие экономические регуляторы. По данным Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), на начало 2008 г. в 120 странах мира насчитывалось более 3000 свободных экономических зон, в которых создавалось экспортной продукции на сумму около 600 млрд. долларов США и обеспечивалось рабочими местами до 50 млн. чел.

Сегодня стоит задача по обустройству и материально-техническому обеспечению ОЭЗ. В 2006 г. на создание инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета выделено 8 млрд. руб., примерно такой же объем средств поступил из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов.

В 2007 г. завершены основные работы по созданию инфраструктуры ОЭЗ: инженерных и информационно-телекоммуникационных сетей, транспортных коммуникаций.

Для обеспечения единства и высокой эффективности управления процессом создания и функционирования ОЭЗ Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2006 г. № 211 было создано открытое акционерное общество «Особые экономические зоны», 100% акций которого находятся в государственной собственности. Такая модель управления позволит оптимизировать выполнение запланированных мероприятий и в ограниченные сроки освоить значительные объемы капитальных вложений в создание инфраструктуры ОЭЗ.

Открытие первой в России особой экономической зоны технико-внедренческого типа состоялось 26 апреля 2006 г. в Томске. Это событие придало мощный импульс развитию российского предпринимательства и активизировало внимание мирового экономического сообщества к новым инновационным возможностям России.

Финансовые инвестиции. Экономическая программа Правительства наметила в качестве одной из главных целей формирование рынка капитала, достаточного для активизации инвестиционных процессов в

регионах, достижение высокой степени надежности и устойчивости банковской системы.

Важно изменить структуру портфельных и коллективных инвестиций. Ключевую роль в финансировании инвестиций занимают собственные средства предприятий – около 60% от капитальных вложений, доля амортизации – от 38 до 41%, средства населения – около 3,5–4%. Предлагается также использовать средства из бюджета развития как стимулятора экономического роста. В перспективе – система контроля целевых, отраслевых и региональных программ, которые не должны сводиться к набору инвестиционных проектов, сокращение разработок новых программ развития регионов в целях концентрации ресурсов на реализацию принятых. Предусмотрены проведение экологической экспертизы и оценка воздействия на окружающую природную среду при реализации программ-проектов хозяйственной деятельности.

Одним из важнейших способов повышения инвестиционной привлекательности *предприятий* является воссоздание единства комплекса недвижимого имущества предприятия и прилегающих земельных участков. Подобная практика проводится в рамках отдельных городов и районов субъектов РФ. Финансовое инвестирование и развитие финансовых институтов может обеспечить гибкое межотраслевое перераспределение инвестиционных ресурсов, стимулировать приток инвестиций, создать условия для трансформации сбережений в инвестиции и обеспечить их устойчивость.

Аналитически прямые инвестиции (табл. 1) в форме вноса в капитал разделены на инвестиции, увеличивающие и не увеличивающие размер капитала.

К первым относятся инвестиции в создание новых компаний и дополнительную эмиссию акций, размещение долей, паев уже действующих структур, а также реинвестированные доходы.

Вторые включают инвестиции в уже существующие инструменты: акции, доли, паи и пр. В последнем случае происходит не увеличение уставного капитала, а простая смена собственников на него. В международной практике инвестиции такого рода принято измерять показателем «слияния и поглощения».

Таблица 1

Виды прямых инвестиций в Россию (по данным платежного баланса Российской Федерации), (млн. дол.)

Год	Всего						
	Всего (2+7)	Участие в капитале					Прочий капитал (14+23)
		Всего (3+6)	Инвестиции, изменяющие капитал			Слияния и поглощения (13+22)	
			Всего (4+5)	Покупка/продажа новых акций (долей, паев) (11+18)	Реинвестирование доходов (12+21)		
1	2	3	4	5	6	7	
2006	32 387	24 311	28 608	13 892	14 716	-4 297	8 076
	структура в %						
	100	75	88	43	45	-13	25
2007 (янв.-сен.)	36 794	33 075	29 515	11 721	17 795	3 559	3 719
	структура в %						
	100	90	80	32	48	10	10

Год	Банки						
	Всего (9+14)	Участие в капитале					Прочий капитал
		Всего (10+13)	Инвестиции, изменяющие капитал			Слияния и поглощения	
			Всего (11+12)	Покупка/продажа новых акций (долей, паев)	Реинвестирование доходов		
8	9	10	11	12	13	14	
2006	2 510	2 401	1 271	575	697	1 129	110
	структура в %						
	100	96	51	23	28	45	4
2007 (янв.-сен.)	5 623	5 082	1 943	533	1 410	3 140	540
	структура в %						
	100	90	34	9	25	56	10

Продолжение табл. 1

Год	Прочие секторы										
	Всего (16+23)	Участие в капитале						Прочий капитал			
		Всего (17+22)	Инвестиции, изменяющие капитал			Реинвести- рование доходов	Слияния и погло- щения	Всего (24+25)	Кредиты от зару- бежных совла- дельцев	Задолжен- ность по выплате дивиден- дов	
			Всего (18+21)	Всего (19+20)	В де- неж- ной форме						В дру- гой форме
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
2006	29 877	21 911	27 336	13 317	9 503	3 814	14 020	-5 426	7 966	5 997	1 970
	структура в %										
	100	74	92	45	32	13	47	-18	26	6	20
2007 (янв.- сен.)	31 171	27 992	27 573	11 188	10 372	816	16 385	420	3 179	3 000	179
	структура в %										
	100	90	89	36	33	3	53	1	10	10	0

При формировании данных на два вида, прежде всего, были выделены инвестиции в новые долевые инструменты, а слияния и поглощения были получены остаточным методом, т. е. как разность между статьей платежного баланса «Участие в капитале» и инвестициями, изменяющими капитал.

Только участие в капитале распределяется на слияния и поглощения и новые инвестиции. Реинвестированные доходы и прочий капитал прямых инвестиций не делятся на указанные категории.

Одной из главных задач сегодняшнего дня является дальнейшая разработка эффективной экономической политики России в рамках Стратегии–2020, направленной на модернизацию экономики и выход на инновационный путь.

Инвестиции здесь играют очень важную роль. В инвестиционном отношении Россия сегодня открыта и привлекательна не только для крупных международных корпораций, но и для среднего бизнеса. Это доказывает постоянный рост объемов инвестиций, в том числе и иностранных.

Борис Грызлов, открывая 21 апреля 2008 г. в Москве Международный инвестиционный саммит, подчеркнул, что «Саммит–2008» внесет существенный вклад в развитие взаимовыгодного делового партнерства, позволит представителям российского и иностранного бизнеса обсудить новые возможности для перспективного сотрудничества.

Взаимные инвестиции – это ключевой фактор укрепления экономического сотрудничества между Россией и другими странами мира. Но, кроме того, это еще и фактор взаимопонимания. Обсуждение, которое состоялось на форуме, сможет помочь в преодолении той политики «двойных стандартов», с которой российскому бизнесу до сих пор приходится встречаться за рубежом.

Проведение такого масштабного мероприятия, как форум, реально повышает открытость российских регионов и для отечественных, и для зарубежных инвестиций. Если сможем ускорить региональное развитие, то России, с ее возможностями, будет практически гарантировано место в пятерке ведущих экономик мира. Это может произойти раньше, чем в программной перспективе 2020 г.

Политика привлечения инвестиций должна быть направлена на качественное изменение российской экономики, на придание ей инно-

вационного характера. Именно так Государственная дума Федерального Собрания, как законодательный орган, стремится выстраивать законодательную базу. Вместе с иностранными инвестициями в Россию должны приходить и передовые технологии.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Е. Б. Чернобровка

Доцент кафедры финансового права и бухгалтерского учета МГЮА

Федерализм представляет собой тип государственного устройства, при котором сама государственная власть, ее полномочия и ответственность за осуществление государственной власти разделяются между федеральным уровнем государства и субъектами Федерации. Чтобы обеспечить единство и целостность государства, Федерация обязана претендовать на решение всех вопросов, от которых зависит сохранение единства и целостности государства [1]. Федеративный характер Российской Федерации предполагает наделение субъектов РФ собственной компетенцией в бюджетной сфере.

Хотелось бы обратить внимание на соотношение понятий «компетенция», «полномочия», «предметы ведения в бюджетном праве», в связи со значимостью закрепления бюджетной компетенции государства в теории финансового права.

Устанавливаемое Конституцией РФ и другими федеральными законами разграничение предметов ведения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями служит основанием для разграничения и бюджетных полномочий между органами власти разного уровня. Это разграничение бюджетных полномочий зафиксировано статьями 7, 8, 9 БК РФ.

Положениями главы 2 БК РФ определен исчерпывающий перечень полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области бюджета. В новой редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ дано более точное новое наименование главы 2 – «Бюджетные полномочия

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», до внесения изменений глава называлась «Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления». До 1 января 2005 г. (т. е. до вступления в силу соответствующих положений Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ) рассматриваемая статья называлась «Компетенция органов государственной власти Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений». Не случайно законодатель три раза менял формулировки главы 2 Бюджетного кодекса и содержащихся в ней статей 7, 8, 9. Что же на самом деле содержит глава 2 Бюджетного кодекса РФ. Законодатель отождествил понятие «компетенция» и понятие «полномочия», имеющие в научной литературе разные определение и смысловую нагрузку, и в связи с этим является неточным с точки зрения юридической техники.

Слово «компетенция» происходит от латинского *competentia* (ведение, способность, принадлежность по праву) и имеет два прочно вошедших в обиход значения: а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями (ведает что-то), б) круг полномочий (прав и обязанностей ведать чем-то) [2]. Советский энциклопедический словарь определяет компетенцию как круг полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актам конкретному органу или должностному лицу [3]. Компетенция государства, — отмечает А. М. Керимов, осуществляется его органами, проявляется через компетенцию конкретных государственных органов. Подчас отграничение компетенции государства и его органов затруднительно [4]. Б. Л. Железнов подчеркивает, что государство осуществляет свою компетенцию главным образом через государственные органы [5]. Следовательно, можно использовать термин «компетенция» в определении «компетенция Федерации», «компетенция субъектов Федерации», хотя некоторые авторы полагают что, компетенцией обладают лишь органы власти, а в отношении Федерации и ее субъектов применим лишь термин «предметы ведения» [6]. В теории права полномочия предоставляются законом или иным правовым актом конкретному органу или должностному лицу, тогда как компетенция может быть как государственного органа, так и государства и его территорий. В бюджетном праве обоснованность применения понятия «компетенция» для анализа бюджетного статуса государства и его территорий убедительно доказала Н. И. Химичева в монографии «Субъекты советского бюджет-

ного права» [8]. Понятие «компетенция» более полно отражало содержание главы 2 БК РФ, но законодатель внес изменения, и в связи с этим следует говорить о бюджетных полномочиях.

В. И. Даль определял «полномочие», во-первых, как «возможность, право судить о ком, о чем или кого»; во-вторых, в соответствии с тем, «кому и что подсудно»; в-третьих, имея для этого «законные, прямые, полные, признанные и полноправные права» [9]. Юридическая наука использует термин «полномочия» для характеристики «совокупности прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица, определяемых непосредственно конституцией и другими законами...» [10]. В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ дано определение понятия «бюджетные полномочия», установленные настоящим кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. В статьях 7, 8, и 9 БК РФ указаны бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, тогда как в ст. 6 БК РФ бюджетные полномочия – права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления). Перечисленные статьями 7, 8 и 9 БК РФ полномочия принадлежат не осуществляющим их органам, а непосредственно Российской Федерации и субъекту РФ, муниципальным образованиям как государственно-правовым образованиям, носителям прав на собственный бюджет. В связи с этим необоснованно рассматривать, бюджетные полномочия, закрепляемые статьями 7, 8, 9 БК РФ в качестве содержания компетенции государственных органов, что вступает в противоречие с определением бюджетных полномочий, данным в ст. 6 БК РФ.

Механизм вертикального разграничения государственной власти включает не только возможность осуществления государственно-властных полномочий в закрепленных пределах, но и разделение сфер власти – предметов ведения.

В юридической литературе под бюджетной компетенцией Российской Федерации, регионов и муниципальных образований понимается совокупность двух составляющих: предметов ведения, т. е. круга управленческих функций, осуществляемых этими субъектами в области бюджета, и бюджетных правомочий (прав и обязанностей этих

субъектов [11]. Предметы ведения государства состоят из различных сфер общественных отношений, государственных функций, отраслей законодательства и т. п. [12]. Одним из видов бюджетно-правовых предметов ведения государства или государственно-территориального образования можно считать права и обязанности (полномочия) на осуществление самостоятельной бюджетной деятельности.

Для исследования компетенции субъектов РФ важное значение имеет ст. 76 Конституции РФ, в п. 4 которой прямо зафиксировано, что «вне пределов ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативно-правовых актов». Слово «собственное» в данном контексте означает, что субъекты РФ, по вопросам, отнесенным к предметам их ведения, издают свои законы и иные нормативно-правовые акты самостоятельно, полностью реализуя по своему усмотрению отношения, вытекающие из предметов их ведения. Также о самостоятельности в «пределах своих полномочий» говорится и в ст. 12 Конституции РФ, определяющей деятельность органов местного самоуправления. Иерархия компетенций Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления проявляется в процессе реализации публично-правовых отношений.

Осуществление бюджетных полномочий Российской Федерации как единого суверенного государства происходит в соответствии с принципом федерализма и направлено на формирование такой системы распределения прав, ресурсов и обязанностей на основе территориального деления, которая позволила бы реализовать право населения на местное самоуправление и одновременно обеспечить выполнение обязательств властей перед населением на минимальном уровне потребностей вне зависимости от территориального проживания (экономическая эффективность и социальная направленность) [13].

Наличие бюджетных прав Российской Федерации как единого государства в отношении федерального, регионального и местного бюджетов строится на определенных принципах [14], основными из них являются:

- сочетание интересов, обеспечивающих высокую степень самостоятельности территориальных бюджетов при сохранении ведущей роли федерального бюджета;

- наличие трехуровневой бюджетной системы и равенство прав бюджетов одного уровня;

- применение единых для всех субъектов Российской Федерации критериев при расчетах объемов средств, выделяемых из федерального бюджета, в целях выравнивания развития регионов и оказания им финансовой помощи.

Правительство РФ не регулирует вопросы расходования средств из бюджетов субъектов Федерации, однако имеет возможность влиять на объем получаемых ими доходов. В частности, законодательство РФ предусматривает, что доходы от федеральных налогов, собираемых на территории субъекта Федерации, распределяются между федеральным и региональным бюджетами в пропорции, устанавливаемой Бюджетным кодексом РФ и Законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Финансовая помощь субъектам РФ из федерального бюджета выражается в следующих основных формах: 1) отчисления из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (трансферты); 2) финансирование специальных федеральных социально-экономических программ на территории субъектов РФ; 3) выплаты из некоторых федеральных фондов.

Следует отметить, что на практике должно быть четкое разграничение полномочий между органами власти, предусматривающее закрепление за каждым уровнем как собственного дохода, так и части общегосударственных налогов. Что позволило бы оценить объем средств, вложенных каждым уровнем власти в развитие регионов. Однако следует согласиться с мнением О. Н. Горбуновой, что из Бюджетного кодекса необоснованно убрали ст. 48 «Регулирующие доходы бюджетов» [15]. Регулирующие доходы – это доходы, которые перераспределяются в бюджетной системе в процентах из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет с целью сбалансированности каждого из них. Чтобы бюджет был сбалансированным, должна быть достигнута прозрачность бюджетной системы государства, в этой связи следует детально разграничить компетенцию различных уровней власти, не должно быть давления органов высшего уровня на более низкий. Такая система обеспечит контроль за расходованием бюджетных средств каждым уровнем власти.

На практике существует правовой институт федерального вмешательства в дела субъектов Федерации, который является важным элементом систем конституционного права большинства зарубежных фе-

дераций. Его содержание определяется самой природой федеративного государства, которая предполагает не только разграничение предметов ведения, но и диктует необходимость обеспечения единства экономической и политической организации союзного государства. Институт федерального вмешательства является признаком подлинно федеративных отношений в государстве. В области бюджетных правоотношений это может выглядеть как финансовая зависимость региональных бюджетов от федерального бюджета, что приводит к введению временной финансовой администрации в регионах, оказавшихся в «финансовой яме», т. е. «финансовые менеджеры» из центра могут направляться в регионы, где просроченная задолженность по исполнению долговых или бюджетных обязательств этого субъекта превышает 30% объема собственных доходов (ст. 168.2 БК РФ – Основания и порядок введения временной финансовой администрации» [16]). На современном этапе развития федерализма в России финансовые ресурсы субъектов РФ постепенно сокращались, что не способствовало гармоничным развитиям федеративных отношений. Проблемой остается необходимость ограничения возможности федерального центра вмешиваться в дела субъектов РФ, принимать экономически необоснованные решения, возлагающие на региональные власти обязательства, не обеспеченные финансовыми ресурсами. Непременным условием гармоничных федеративных отношений является пропорциональное соотношение финансовых ресурсов субъектов Федерации полномочиям органов государственной власти субъектов. Нельзя не отметить, что органы государственной власти должны нести ответственность за неэффективное расходование средств бюджетов, «изживенческие настроения», нарушения и ошибки при осуществлении полномочий. Только точное определение компетенции каждого государственного органа, а также адекватное обеспечение финансовыми ресурсами субъектов Федерации поможет избежать конфликтов между центром и субъектами.

Принцип федерализма проявляется в наличии определенных прав и обязанностей регионов и муниципальных образований в отношении бюджетов других уровней. Существование межбюджетных отношений нацелено на осуществление сбалансированности бюджетов, обеспечение бюджетного равновесия и является главной задачей бюджетной деятельности государства [17].

Межбюджетные отношения Бюджетный кодекс РФ определяет как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Следует отметить, что представляют публично-правовые образования в этих правоотношениях органы представительной и исполнительной власти, которые вступают в правоотношения межбюджетного характера не от своего имени, а от имени тех публично-территориальных образований, которые они представляют. Это определение совпадает с научной концепцией М. И. Пискотина, что бюджетное право регулирует отношения в области бюджета между Союзом ССР и союзными республиками, а также между последними и административно-территориальными единицами. [18]. Следовательно, межбюджетные отношения – это бюджетные правоотношения, возникающие между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по поводу распределения и перераспределения доходов и расходов в (рамках бюджетного процесса) между уровнями бюджетной системы в целях реализации бюджетного федерализма. Непосредственная реализация межбюджетных отношений происходит через действия уполномоченных органов на всех уровнях власти.

При реализации бюджетной политики государства органы власти должны четко соблюдать принципы межбюджетных отношений:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;
- единство бюджетной системы и самостоятельности бюджетов разных уровней;
- разграничения и распределения регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;
- распределения и закрепления расходов бюджетов по уровням бюджетной системы;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства прав муниципальных образований;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.

Бюджетная политика государства должна быть нацелена на реализацию принципа федерализма в бюджетной системе, в этой связи должно осуществляться четкое и стабильное разграничение доходных и расходных полномочий, что должно привести к более эффективному

выполнению органами государственной власти и органами местного самоуправления своих полномочий, должна возрасти самостоятельность органов в проведении бюджетной политики и, как следствие, усилиться их ответственность за ее результаты.

Список литературы

1. Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России: Учеб. пособие. М., 2002.
2. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972.
3. Советский энциклопедический словарь. М., 1984.
4. Керимов А. М. Компетенция высших органов власти автономной республики (по материалам Татарской АССР). Казань, 1975.
5. Железнов Б. Л. Компетенция РСФСР и ее субъектов. Казань, 1974.
6. Федерация в зарубежных странах. М., 1993.
7. Козлова Н. Ю. Федерализм как форма государственной жизни // Политико-правовые ценности: история и современность. М., 2000.
8. Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979.
9. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка»: В 4 т. М., 1979. Т. 2.
10. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.
11. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Под ред. М. В. Карасевой. М., 2002.
12. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
13. Максимова Н. С. О программе развития бюджетного федерализма Российской Федерации на период до 2005 года // Финансы. 2001. № 10. С. 4.
14. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. М., 1999.
15. Горбунова О. Н. Вопросы исполнения 122-го закона и проблемы регулирования бюджетов всех уровней: Ежегодник // Бюджетное право Российской Федерации. М., 2006. С. 61.
16. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
17. Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права. М., 2004. С. 77.

18. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 52.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА ПРИМЕРЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

С. Э. Широбокова

*Председатель постоянной комиссии по бюджету, налогам и финансам,
Государственный Совет Удмуртской Республики
bogacheva@gossovet.udm.ru*

Население Удмуртии составляет 1 млн. 570 тыс. чел. Из них удмуртов около 30%, русских – 59%, татар – 7%. А всего на территории республики живут представители 130 народов. В Удмуртии 5 городов и 25 сельских районов. Действуют 311 муниципальных поселений.

В августе 2008 г. Удмуртская Республика будет отмечать 450-ю годовщину добровольного вхождения в состав Российского государства.

Удмуртия – динамично развивающийся регион. Экономика республики отличается многоотраслевой структурой, наличием мощного промышленного потенциала, развитым агропромышленным и строительным комплексом, богатыми природными ресурсами.

Основной отраслью экономики является промышленность, выпускающая широкую гамму продукции от товаров потребительского спроса до стрелкового оружия и космической техники. Работают свыше 400 крупных и средних промышленных предприятий. Названия многих из них хорошо известны в стране и за рубежом.

В их числе предприятия, выпускающие автомобили, спортивные и охотничьи ружья, металлорежущие станки, прокат стали, ракетно-космическую технику, медицинскую технику, оборудование для нефтяной и газовой промышленности. На территории республики ежегодно добывается более 10 млн. т нефти.

Успешно развивается аграрный сектор. Ведущая отрасль сельского хозяйства – животноводство. Агропромышленный комплекс в пол-

ной мере выполняет свою основную функцию и обеспечивает до 85% собственных потребностей в основных продуктах животноводства.

Удмуртия занимает ведущие места среди субъектов Российской Федерации по показателю надоев молока от одной коровы, ежесуточного привеса мяса свиней, по производству льноволокна и сливочного масла.

Успешное развитие агропромышленного комплекса республики было в свое время отмечено президентом России В. В. Путиным. Он подчеркнул, что «Удмуртия была известна не только как стабильно развивающийся регион... но и как родина Чайковского и автомата Калашникова. Надеюсь, что не меньшую известность Удмуртия приобретает и как одна из колыбелей нового сельского хозяйства. Во всяком случае, здесь для этого есть все предпосылки».

Бюджетный потенциал Удмуртской Республики высокий. Достаточно сказать, что предприятия республики обеспечили сбор налоговых платежей во все уровни бюджетной системы в 2007 г. в объеме 63 млрд. руб., из которых 42 млрд. руб. зачислено в федеральный бюджет.

Это сопоставимо с перечислениями республик Марий Эл, Мордовии, Чувашии, Пензенской области вместе взятых.

При этом в федеральный бюджет зачисляется порядка 65–70% всех собранных налогов, в бюджет республики – 30–35%.

Вопрос совершенствования межбюджетных отношений можно назвать самым острым, самым злободневным для любого уровня власти: федерального, регионального, местного. В свое время В. В. Путин назвал его фундаментом, основой слаженной и консолидированной работы всех властей. От качества этой работы будет зависеть качество жизни нашего населения.

Происходящие в последнее время изменения в сфере бюджетных отношений в основном базируются на изменениях в Бюджетном кодексе, федеральных законах. Наиболее важные последние законодательные изменения в сфере межбюджетных отношений:

- учтены разграничения расходных бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;
- установлен порядок разграничения расходных обязательств между бюджетами разных уровней;
- разграничены налоговые доходы между бюджетами разных уровней;

- отменены расходные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования;
- скорректированы правила предоставления межбюджетных трансфертов.

Все это, без сомнения, способствует оздоровлению общественных финансов в России, является залогом роста сбалансированности региональных бюджетов. В то же время в межбюджетных отношениях остается много нерешенных проблем.

Во-первых, проблема качественной оценки расходных обязательств бюджетов разных уровней. С 2005 г. бюджеты различных уровней в России формируются и исполняются на основе законодательно разграниченных расходных обязательств и доходных источников. В отдельную категорию выделены бюджетные полномочия, делегированные одним уровнем власти другому.

При этом соблюден принцип, согласно которому собственные расходные обязательства бюджета покрываются за счет собственных источников, т. е. собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета, включая межбюджетные трансферты. Расходные обязательства, делегированные бюджетами других уровней, – за счет субвенций из вышестоящих бюджетов. На практике такое разделение проведено еще недостаточно четко. Особенно это касается полномочий местного самоуправления.

Важнейший вопрос в этой связи о качественной оценке расходных обязательств субъектов. Как известно, до настоящего времени отсутствует законодательство о минимальных государственных социальных стандартах и бюджетных нормативах. Поэтому обычна ситуация, когда Министерство финансов России утверждает, что у регионов и муниципалитетов достаточно средств для исполнения расходных обязательств, тогда как в большинстве субъектов, и в особенности в муниципальных образованиях, средств зачастую не хватает на самое необходимое. К примеру, в Удмуртской Республике для финансирования всех расходных полномочий и успешного социально-экономического развития потребовалось бы два бюджета. Кроме того, объем переданных расходных обязательств республики оценивается в сумме 3 млрд. руб., тогда как фактически из федерального бюджета мы получаем 1,8 млрд. руб. По оценке муниципалитетов, недостаток средств на выполнение собственных полномочий составляет около 40%.

На исполнение переданных полномочий необходимо дополнительно свыше 6 млрд. руб.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, для выполнения переданных полномочий муниципальным образованиям в целом по России недостает порядка 250–300 млрд. руб.

Обязательным условием для расчета минимальных социальных стандартов является высокое качество статистики, особенно муниципальной, чего Россия пока не имеет. Фактическое же отсутствие муниципальной статистики приводит к тому, что на местах невозможно реально оценить бюджетную потребность. Следовательно, это затрудняет процесс расчета межбюджетных трансфертов. Делает его зачастую произвольным. Применяемые методики расчета межбюджетных трансфертов не решают проблемы, и зачастую реальная практика распределения трансфертов сводится к методу «от достигнутого», т. е. не менее, чем в прошлом году, с поправкой на инфляцию.

Поэтому в ближайшее время необходимо разработать на федеральном уровне нормативы и методику оценки расходных обязательств на основе минимальных социальных стандартов по предметам ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кроме того, установление новых расходных обязательств на уровень субъекта или их изменение не должны вноситься за несколько месяцев до начала нового финансового года, как зачастую это происходит сегодня. На федеральном уровне необходимо закрепить норму, согласно которой наделение новыми расходными обязательствами субъектов России может производиться не чаще, чем раз в три года. Кроме того, есть необходимость установить переходный или подготовительный период до момента исполнения переданных новых расходных обязательств.

Во-вторых, проблема несоответствия расходных полномочий и доходных источников. Проведенная реформа привела к расширению полномочий органов местного самоуправления. Однако этот факт не был учтен при закреплении за местными органами доходных источников. Основные доходы сегодня концентрируются на федеральном уровне. И хотя Бюджетный кодекс провозглашает принцип «одноканального направления»: один налог – один бюджет, более 80% поступлений в бюджеты субъектов, в том числе и в бюджет Удмуртии, – это отчисления от федеральных налогов. При этом особенно сузилась на-

логовая база местных бюджетов. На фоне тенденций к оздоровлению региональных финансов, росту их бюджетной самостоятельности местные бюджеты демонстрируют тенденцию к сокращению показателей реальной бюджетной обеспеченности. Их зависимость от внешних источников финансирования возрастает.

Анализ существующего финансового положения муниципальных образований Удмуртской Республики показал, что доходы местных бюджетов не соответствуют потребности на реализацию собственных полномочий.

Поступление в местные бюджеты отчислений от федеральных и местных налогов, налогов по специальным режимам налогообложения, неналоговых доходов обеспечили в 2007 г. 34% расходов, в том числе осуществляемых на поселенческом уровне – 22%. В отдельных поселениях налогооблагаемая база позволяет обеспечить менее 10% расходов. Тогда как еще в 2001–2002 гг. за счет собственных источников муниципальные образования обеспечивали 65–70% своих бюджетных потребностей.

Из 311 муниципальных поселений республики лишь 11 являются самодостаточными. При этом разница налоговой базы сельских поселений составляет сотни раз. Например, муниципальное поселение Мужберское Игринского района Удмуртии в год собирает порядка 45 тыс. руб. налоговых платежей, соседнее муниципальное поселение Чутырское – 3 млн. 174 тыс. руб.

Однако выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований в Удмуртской Республике, которое производится в соответствии с Законом республики «О регулировании межбюджетных отношений...», позволило существенно сократить различия по этому показателю.

По отчетным данным за 2007 г., величина разрыва между минимально и максимально обеспеченными муниципальными образованиями в результате выравнивания сократилась по городским округам с 1,8 до 0,5 раза. По муниципальным районам с 3,8 до 1,8 раза, по сельским поселениям с 7,2 до 7,6 раза.

В республике проводится большая работа по совершенствованию межбюджетного регулирования. Реализуется целевая программа реформирования региональных и муниципальных финансов. Удмуртия в 2007 г. стала одним из победителей конкурса по выделению средств из федерального бюджета. Реализация мероприятий программы позволит

поднять уровень управления региональными и муниципальными финансами, а также межбюджетное регулирование на более качественный уровень.

24 июня на очередной сессии Государственного Совета Удмуртской Республики будут рассмотрены изменения в закон «О регулировании межбюджетных отношений...». Мы утвердим новую методику распределения дотаций для стимулирования районов и городов. Получение дополнительной финансовой поддержки напрямую будет зависеть от успехов в социально-экономическом развитии и деятельности местных администраций по повышению финансовой самостоятельности.

Следующим шагом в этом направлении станет внедрение системы стандартов качества предоставления государственных услуг в области образования, здравоохранения, культуры и социальной политики. Это обеспечит принципиально новый подход к расчету расходных обязательств муниципальных образований. В последующем мы намерены внедрить систему стандартов качества и в других областях бюджетной сферы.

Около 90% финансовых средств местных бюджетов обеспечивают только пять основных расходных обязательств – по образованию, здравоохранению, управлению, культуре и жилищно-коммунальному хозяйству.

Низкая доходная база местных бюджетов ведет к снижению фискальной самостоятельности муниципальных бюджетов и снижению эффективности налоговой политики. Проблемой является еще и отсутствие налоговых органов в муниципальных образованиях. До 2002 г. в каждом районе и городе Удмуртской Республики существовала налоговая инспекция. В результате нескольких реорганизаций налоговых органов сегодня действуют 11 укрупненных межрайонных налоговых инспекций, 6 из которых охватывают 25 муниципальных районов. Это не позволяет налоговым органам оперативно работать на местах. В результате в районах не только не имеют возможности качественно влиять на собираемость налогов, но подчас не владеют полной картиной о поступивших доходах. Эта проблема актуальна, я думаю, для всех субъектов и требует решения на федеральном уровне.

Необходимо затронуть и проблему муниципального имущества. Сегодня для муниципалитетов важно не только разграничить собственность на государственную и муниципальную, но и зарегистриро-

вать имущество. Это требует дополнительных бюджетных средств, зачастую немалых.

Значительно влияет на доходную базу бюджетов субъектов и местных бюджетов предоставление на федеральном уровне налоговых льгот, например, по налогу на имущество организаций, земельному налогу. Это приводит к потерям бюджетов и, можно так выразиться, скрытой передаче федеральных полномочий на региональный и местный уровень. Потери бюджета Удмуртской Республики в 2007 г. по налогу на имущество организаций составили 720 млн. руб., по земельному налогу – 300 млн. руб.

К потерям бюджетов субъектов приводит также увеличение размера налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц, налогу на прибыль организаций. Необходимо также урегулировать бюджетные потери субъектов, связанные с запрещением деятельности по организации и проведению азартных игр. В Удмуртской Республике для стабилизации социальной напряженности уже с 1 июля 2007 г. деятельность по организации и проведению азартных игр была запрещена, мы сделали это раньше, чем предусматривается федеральным законодательством, и в результате потери бюджета только в прошлом году составили порядка 50 млн. руб. и оцениваются в 200 млн. руб. в текущем году. Бюджет лишился части доходов, а игорные заведения практически трансформировались в Интернет-клубы, и проблема игромании, по сути, не решена.

В-третьих, проблема учета и распределения межбюджетных трансфертов. Особое значение в структуре межбюджетных трансфертов федерального бюджета по-прежнему имеют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Необходимо положительно оценить ряд принципиальных новаций, направленных на совершенствование межбюджетного регулирования. С 2008 г. заметно вырос объем Фонда финансовой поддержки регионов. Изменился подход к установлению объема данного фонда. И если раньше он определялся путем корректировки на прогнозируемый уровень инфляции, то с 2008 г. его объем рассчитывается исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов.

Требуют решения проблемы в механизме субсидирования из Фонда компенсаций федерального бюджета, основная из которых – недостаточное финансирование делегированных полномочий. Например, не

всегда учитываются расходы на содержание и численность государственных или муниципальных служащих, исполняющих переданные полномочия, не принимаются во внимание ряд аспектов по социальной поддержке, определенных федеральным законодательством (*например, оплата жилых помещений для федеральных льготников должна распространяться на всех членов семьи, совместно с ними проживающих*). Органы власти субъектов и муниципалитеты вынуждены заниматься подобными вопросами самостоятельно.

Для регионов важно четкое распределение финансовой помощи не только на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и субвенции на делегирование полномочий, но и другие межбюджетные трансферты. В федеральном бюджете на 2008 г. распределено около 50% межбюджетных субсидий Фонда софинансирования. Остальные средства предполагается распределить в ходе бюджетного цикла по решению правительства. Это сужает возможности бюджетного планирования на территориальном уровне, ставит региональные власти в зависимость от целей и задач, определенных федеральным центром.

Кроме того, инвестиционная финансовая помощь субъектам из федерального центра предоставляется через разрозненные, не связанные друг с другом направления, механизмы и условия предоставления. Например, субсидии на дорожное хозяйство, программа сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов. Все это требует продолжения работы по совершенствованию трансфертного механизма межбюджетного финансирования.

В заключение еще раз хочется отметить, что для усиления стимулирующей роли межбюджетных отношений требуется четкое и обоснованное разграничение на постоянной основе расходных обязательств и соответствующих доходных источников между уровнями бюджетной системы.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Н. Н. Шохин

*Доцент ВоГТУ, г. Вологда
etpp2@mh.vstu.edu.ru*

Для государств с федеративным устройством, в том числе и России, оценка эффективности деятельности региональных органов государственной власти, безусловно, актуальна. Причем практическая значимость данного конкретного параметра управленческой деятельности власти присуща любому периоду развития государства.

Оценка эффективности деятельности региональных органов государственной власти, на наш взгляд, включает в себя две составляющие: первая – общая, характерна для любого региона; вторая – специфическая, отражает особенности данного субъекта РФ (применительно к России), а также конкретного этапа развития.

До настоящего времени ни современная наука, ни практика государственного управления не сформулировали и не проверили в процессе реализации государственных функций объективной оценки эффективности деятельности органов региональной государственной власти, методики расчета данной оценки. При этом проблема эффективности управленческой деятельности власти продолжает оставаться в качестве объекта исследования российских и зарубежных ученых, специалистов, политиков.

Для определения – возможно ли в принципе разработать оценку эффективности функционирования региональной власти, предложить методики расчета, целесообразно рассмотреть методологические подходы к решению данной проблемы, а также политическую заинтересованность в этом руководителей государства и регионов.

Принципиально значимым первоначально является определиться с понятием и методологическим инструментарием таких категорий, как «оценка», «эффективность», причем применительно к деятельности региональных органов государственной власти.

Согласно Толковому словарю В. Даля: «Оценить – это определить стоимость чего-либо; оценить начальника – поиметь достоинство его». То есть при рассмотрении явления в процессе диалектического развития оценить – значит сравнить, в частности, или изменение стоимости,

объекта управления; или – соответствие итоговых результатов деятельности органов региональной власти их запланированным показателям.

В качестве объекта управления, в соответствии с положениями Конституции РФ, мы можем рассматривать изменение стоимости субъекта Федерации в целом или стоимости главной его составляющей – населения. Единица измерения – национальная валюта – рубль. Существенное влияние для этих расчетов имеют полнота и достоверность первичных данных, формулы и методика счета, профессионализм специалистов, качество процессов мониторинга оценочной технологии. Для обеспечения корректного сравнения регионов страны, безусловно, методика расчета должна быть универсальной (единой), что выполнимо утверждением ее в федеральном нормативно-правовом акте. В своей совокупности выше предложенные критерии выражают качественный параметр оценки. Количественный параметр оценки достаточно разнообразен, что имеет как положительный – многообразие сравнительных характеристик, так и отрицательный – затруднительность интегрального вывода, эффект. Так, количественный показатель оценки может быть на основе сравнения:

- плановых и фактических показателей;
- фактических показателей по отношению:
 - к ранее достигнутым,
 - к достигнутым другими регионами,
 - к принятым за эталон сравнения (средним по стране, федеральному округу, максимальному показателю);
 - абсолютных или удельных показателей;
 - динамики (сравнительного темпа) применения показателей.

При этом сравнение итоговых и плановых показателей производят в одинаковых единицах измерения.

«Эффект – это результат, сильное впечатление; средство, прием, цель которых произвести впечатление».

Применительно к деятельности региональных органов государственной власти, на наш взгляд, эффективность – это стабильное полное соответствие итоговых социальных и экономических показателей развития субъекта, всех категорий населения их запланированным значениям в краткосрочной (ежегодной), среднесрочной (3–5 лет), долгосрочной (10–15 лет) перспективе на основе утвержденной Концепции, Программы (3–5 лет), а также ежегодных и трехгодичных бюджетов

региона. Законодатель на федеральном и региональном уровне сформулировал понятия и требования к концепции, программе, прогнозированию процесса социально-экономического развития. Подготовленные на их основе региональные нормативные акты имеют существенные недостатки: излишняя повторяемость одинаковых положений без указания логической связи содержания указанных документов между собой; стилистически, а в ряде случаев различное по содержанию толкование цели и задач социально-экономического развития региона порождают двусмысленность восприятия этих показателей, затрудняют их практическое достижение.

Указанные в Конституции РФ (ст. 72) вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ объективно усложняют разделение компетентности и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти. Однако в последние годы четко проявляется тенденция к совершенствованию федерализма на основе увеличения полномочий региональных органов госвласти. Так, в Послании Президента РФ В. В. Путина (о сохранении стратегического курса которого заявил нынешний президент В. А. Медведев) Федеральному Собранию в 2007 г. указано: «Один из главных критериев политической культуры и развития общества – это увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня... Однако – наряду с передачей полномочий и финансовых ресурсов – необходимо создать объективную систему оценки эффективности работы региональных властей и муниципалитетов». Конкретным проявлением политической воли Президента РФ явился его Указ № 825 от 26 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ». Указом утверждены 43 показателя, дано поручение Комиссии при Президенте РФ разработать методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также дополнительные показатели оценки (в частности, эффективности использования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ) и формы доклада губернаторов о достигнутых значениях показателей за отчетный текущий год и планируемых значениях на 3-летний период. В мае текущего года каждый субъект Российской Федерации обязан представить Президенту отчет по обязательным 43 показателям, достигнутым в 2008 г. и планируемым значе-

ниям, на 2009–2011 гг., вероятно, указав в пояснительной записке значимость и объективность результатов социально-экономического развития, а также эффективность работы региональных органов власти по обеспечению этих показателей. Качество отчета, безусловно, зависит от обоснованности методики расчета показателей определения, логики по степени взаимного влияния экономических и социальных показателей, а также эффективности воздействия на итоговые показатели деятельности региональных органов государственной власти. Таким образом, поддерживая конституционную норму об экономическом единстве Российской Федерации с одновременным признанием его региональных и муниципальных составляющих, а также выполняя Указ Президента РФ № 825, в целях обеспечения запланированных показателей и характеристик социально-экономического развития региона, на наш взгляд, было бы целесообразно выполнить следующее.

Путем поправок в ФЗ №115 от 20.07.1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», а также аналогичных законах субъектов Федерации:

- сформулировать понятие «стратегии социально-экономического развития»;

- установить взаимосвязь терминов «концепция», «стратегия», «программа», «план» социально-экономического развития региона с целью минимизации основополагающей документации, устранения повторяемости показателей и упрощения управленческой деятельности для органов государственной власти региона и органов местного самоуправления, а также более конкретного заинтересованного восприятия этого процесса населением;

- указать перечень обязательных количественных показателей и качественных характеристик для каждого субъекта, муниципального образования, а также дополнительные показатели, отображающие специфические особенности конкретного субъекта;

- определить механизм мониторинга реализации стратегии, указав функциональную вертикаль ответственного структурного подразделения на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Разработать квалификационные требования к сотрудникам этих подразделений с прохождением необходимой профессиональной подготовки.

Инициировать принятие на федеральном уровне нормативных документов:

- регламентирующих представительные органы государственной власти регионов, а также исполнительные и представительные органы местного самоуправления ежегодно представлять отчеты об эффективности своей деятельности одновременно с отчетами губернаторов субъектов РФ;

- изменить деятельность органов государственной статистики с целью информационного обеспечения процесса социально-экономического развития государства, субъектов и муниципальных образований;

- внести коррективы в регламенты работы контрольно-счетных структур всех уровней публичной власти для оценки достоверности аналитических отчетов органов госвласти и местного самоуправления.

Организовать публичное обсуждение методики расчета эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, подготовленной Комиссией при Президенте РФ.

О ПРИМЕНЕНИИ ПРОЦЕДУРЫ ДИСКОНТИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

М. И. Яндиев

*Доцент МГУ им. М. В. Ломоносова
mag2097@mail.ru*

В настоящее время в области государственных и муниципальных финансов процедура дисконтирования не применяется. Это вполне естественно – бюджетные средства отражаются в отчетности по номиналу и поэтому для госсектора учет изменения стоимости ресурсов во времени не актуален. Однако в настоящее время в рамках реформ, проводимых денежными властями России, ведутся работы по приближению государственного бухгалтерского учета к бухучету на производстве. А именно: по переводу с кассового метода учета бюджетных средств на метод начислений. Поскольку метод начислений в странах с развитыми финансовыми рынками принимает во внимание фактор стоимости денег во времени, то можно предположить, что по мере дальнейшего роста отечественных финансовых рынков процедура дисконтирования может стать востребованной в ряде секторов госфи-

нансов. Рассмотрим наиболее очевидные теоретические аспекты этого процесса, в том числе дисконтирование отдельных статей бюджета и принятие бюджетно-финансовых решений на основе правил оценки инвестиционных проектов.

1. Дисконтирование отдельных статей бюджета

Интерес к дисконтированию статей бюджета – пока только теоретический – может быть вызван наличием у органов власти практики размещения временно свободных средств бюджета на банковских депозитах. Эта практика – близкий аналог операций рефинансирования ресурсов, которая является основой для применения процедуры дисконтирования в коммерческом секторе экономики. Капитализация депозитов (учет начисления процентов на них) и обратная операция – дисконтирование сумм ежемесячных кассовых разрывов (или временных избытков средств) – в сочетании друг с другом могут позволить повысить эффективность заемной политики органа власти.

Рассмотрим вымышленный пример дисконтирования доходных и расходных статей бюджета, хотя очевидно, что не ко всем статьям бюджета может быть применима эта операция, а только к тем, которые могут зависеть от рыночных факторов, например, к расходам инвестиционного характера. В табл. 1 приведены условные расчеты бюджета N. Ежемесячные доходы и расходы бюджета специально распределены неравномерно. Большую часть года (8 месяцев) имеет место кассовый разрыв. Тем не менее бюджет в целом, по итогам года сбалансирован. После применения к доходам и расходам бюджета процедуры дисконтирования и приведения их к сопоставимому виду выясняется, что бюджет по итогам года не сбалансирован, а ежемесячные кассовые разрывы, покрываемые зачастую за счет заемных средств, могут обойтись несколько дешевле, чем прогнозируется при составлении бюджета.

Как показывают расчеты, приведенные годовые доходы составляют 32,1 тыс. единиц, приведенные расходы несколько большую сумму – 32,9 тыс. единиц. При этом образуется приведенный дефицит в размере 736 единиц. Если рассмотреть значения кассовых разрывов, в совокупности также формирующих эту цифру, то выясняется, что приведенная сумма ежемесячных кассовых разрывов за упомянутые 8 месяцев составляет 12,2 тыс. единиц, а приведенная сумма избытков за 4 профицитных месяца – 11,4 тыс. единиц. Сказанное означает, что планирование заемной политики для покрытия кассовых разрывов на ос-

нове номинальных значений кассовых разрывов дает иллюзорное представление о достаточности средств ежемесячных избытков для погашения заемных средств. В нашем примере органу власти потребуется мобилизовать дополнительных 736 единиц для погашения средств, привлеченных для покрытия кассовых разрывов 8 дефицитных месяцев.

Также можно предположить, что по итогам календарного года приведенный дефицит (736 ед.) выльется в прирост кредиторской задолженности в таком же размере.

Аналогичным образом можно рассчитать размер косвенных убытков органа власти от неполного освоения бюджетных средств, что в последние годы стало распространенной практикой среди региональных и муниципальных органов власти.

Таблица 1

Параметры дисконтированного бюджета

Месяц (на конец месяца)	ДОХОДЫ		РАСХОДЫ		ДЕФИЦИТ		
	номинальные	приведенные	номинальные	приведенные	номинальный	приведенный	отклонение
Январь	77	76	1 536	1 521	-1 459	-1 445	-14
Февраль	365	358	4 525	4 436	-4 160	-4 078	-82
Март	568	551	835	811	-267	-259	-8
Апрель	744	715	3 284	3 158	-2 540	-2 442	-98
Май	2 465	2 348	3 470	3 305	-1 005	-957	-48
Июнь	8 178	7 715	7 826	7 383	352	332	20
Июль	230	215	1 125	1 051	-895	-836	-59
Август	246	228	983	910	-737	-682	-55
Сентябрь	2 454	2 251	4 395	4 032	-1 941	-1 781	-160
Октябрь	6 538	5 944	856	778	5 682	5 165	517
Ноябрь	5 542	4 993	2 543	2 291	2 999	2 702	297
Декабрь	7 593	6 779	3 622	3 234	3 971	3 546	425
Итого по номиналу	35 000	-	35 000	-	0	-	-
Итого, дисконтир.	-	32 174	-	32 910	-	-736	-

Примечание. Все цифры, включая размер инфляции, условные. Все доходы получены на конец месяца. Все расходы осуществляются на конец месяца. Для упрощения понимания примера ставка дисконтирования принята равной инфляции – 12%.

Упомянутые расчеты были сделаны при условии дисконтирования и доходов, и расходов по единой ставке, равной размеру инфляции. Однако в реальности ставка дисконтирования для доходов и расходов должна быть разной. Для доходов – это ставка размещения госсредств на депозиты в банках (или аналог безрисковой ставки доходности), а для расходов – ставка, отражающая стоимость для органа власти, осуществляющего бюджетные расходы (об этом ниже). В этом случае возможны даже такие перемены, как смена знака, то есть после дисконтирования может оказаться, что существовавший до этого кассовый разрыв меняется на профицит, и наоборот.

2. Принятие бюджетно-финансовых решений на основе правил оценки инвестиционных проектов

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 матаппарате.

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, напомним, включает в себя амортизацию, прибыль, фонд оплаты труда, акцизы) отражают 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. Скажем, 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 временно 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, то 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 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.

Соответственно, для выравнивания ситуации следует стремиться к тому, чтобы нагрузка по администрированию была равномерно распределена между уровнями власти и все уровни имели равный доступ к заемным средствам. Однако предложение выполнить эту рекомендацию означает отказаться от доминирующей в настоящее время концепции концентрации всех значимых доходов в федеральном бюджете и их масштабных перераспределений в рамках межбюджетных отношений. Безусловно, данная концепция концентрации это один из весомых факторов сохранения России как единого государства, но в то же время она лишает регионы и муниципалитеты необходимого уровня самостоятельности и, как следствие, инициативности и ответственности. Возможно, в будущем, когда угроза распада страны будет преодолена полностью, система межбюджетных отношений будет пересмотрена и каждый уровень получит-таки собственные, значимые по размерам, доходные источники.

Проиллюстрируем принятие инвестиционных решений на примере. Допустим, что крупное региональное предприятие желает реализовать инвестиционный проект и запрашивает у администрации региона поддержку в виде софинансирования процентной ставки по банковскому кредиту. Основной вопрос, волнующий орган власти, – предоставить поддержку или нет. Сумма запрашиваемого софинансирования из регионального бюджета составляет 6 млн. руб. (50% от процентных платежей по ресурсам, привлекаемым для реализации проекта). Выплачивается разово, в самом начале реализации проекта. Проект запускается в течение года и уже с начала второго года функционирует в рабочем режиме. Сумма налога на прибыль, которая будет ежегодно зачисляться в региональный бюджет (разово, в конце года), – 400 тыс. руб. НДС, отметим, в региональный бюджет не зачисляется.

Дополнительная информация, необходимая для расчета стоимости государственных ресурсов (ставки дисконтирования): инвестиционные расходы бюджета за год – 20 млрд. руб., расходы на обслуживание госдолга – 1,2 млрд. руб., расходы на администрирование налогов и

сборов – 100 млн. руб. Тогда ставка дисконтирования (стоимость государственных ресурсов):

$$R = (1,2 + 0,1) / 20 = 0,065, \text{ или } 6,5\%.$$

Чистая приведенная стоимость «денежных потоков» органа власти (как разница между приведенными затратами на софинансирование и полученной отдачей):

$$NPV = -6,0 + 0,4/0,065 = -6,0 + 6,15 = +0,15 \text{ млн. руб.}$$

Если исходить только из приведенных данных, поддержка проекту может быть предоставлена, поскольку вложения окупаются. Однако их рентабельность низка:

$$0,15 / 6,0 = 2,5\%.$$

Отметим, что если бы этот же проект предлагался к софинансированию с федерального уровня, то рентабельность вложений была бы существенно выше, поскольку в «денежные потоки» органа власти были бы включены поступления НДС от проекта.

Если в нашем примере софинансирование будет запрашивать предприятие унитарное, то к «денежным потокам» от проекта следует добавить ту часть прибыли, которую орган власти изымает в бюджет в виде «изъятия в бюджет части отчислений от прибыли». Например, если в бюджет ежегодно изымается 10% прибыли, что, например, составляет дополнительные 200 тыс. руб., то тогда:

$$NPV = -6,0 + (0,4 + 0,2) / 0,065 = -6,0 + 9,23 = +3,23 \text{ млн. руб.}$$

Теперь рентабельность проекта составляет:

$$3,23 / 6,0 = 0,54, \text{ или } 54\%.$$

Проект следует поддержать.

Примечательно, что предлагаемый подход к принятию бюджетно-финансовых решений отдает предпочтение унитарным предприятиям перед частными безо всяких административных установок и причем только на основе финансовой логики.

Выше мы рассмотрели случай с выделением софинансирования. Но есть еще и такие инструменты, как бюджетные кредиты и гарантии. При работе с ними необходимо будет сделать поправку, суть которой в том, что затраты органа власти на поддержку проекта будут не прямыми (как при софинансировании), а косвенными и будут заключаться в следующем:

- предоставление гарантий: орган власти резервирует средства под обеспечение будущей гарантии; при этом затраты на поддержку проекта – это упущенная выгода от «заморозки» средств; ее можно опре-

делить, исходя из процентной ставки, которую орган власти мог бы получить, предоставив он эти ресурсы в долг или разместить их на депозит в банке;

▪ предоставление бюджетных кредитов: затраты по поддержке проекта могут возникнуть в случае, если процентная ставка по выданному бюджетному кредиту ниже стоимости привлечения ресурсов для органа власти; разница между процентными ставками будет составлять затраты (упущенную выгоду) на поддержку проекта.

Кроме того, во всех случаях в состав затрат необходимо включать прямые и косвенные убытки органа власти от предоставляемых налоговых льгот, налоговых кредитов, прироста налоговой недоимки.

Если сравнивать все три способа поддержки проектов – финансирование, гарантии и бюджетные кредиты, то выделить из них один, наиболее эффективный, не представляется возможным, поскольку каждый из представленных способов хорош для какого-то конкретного бизнес-проекта.

Дополнительная сложность от использования данного инструментария будет заключаться в необходимости учета фактора альтернативности. Но в этом случае орган власти приобретает дополнительную возможность влияния на экономическую активность в своем регионе: ориентация исключительно на инвестиционные правила отбора проектов потребует от предпринимателей большей конкурентоспособности. Вместе с тем возможна ситуация, когда альтернативность может способствовать росту коррупции.

Например, предположим, что в орган власти обратились две компании с одинаковыми с точки зрения риска проектами. Проект первой компании характеризуется следующими параметрами. Чистая приведенная стоимость проекта с точки зрения компании составляет 60 единиц, NPV этого же проекта, но уже с точки зрения органа власти, – 51 единицу. Таким образом, проект выгоден для обеих сторон. Проект второй компании также привлекателен. NPV проекта, с точки зрения компании, составляет 20 единиц, а NPV, посчитанный с точки зрения органа власти, – 61 единицу. Кажется очевидным, что в этих условиях орган власти поддержит проект второй компании, так как он принесет в бюджет большую отдачу, а именно 61 единицу. Однако отказываясь от первого проекта в пользу второго, орган власти фактически наносит ущерб финансовым интересам частного бизнеса в размере 40 единиц (60–20). При этом косвенный ущерб (упущенная выгода), который бу-

дет нанесен интересам государства в случае, если орган власти все же выберет первый проект, составляет 10 единиц (61–51).

В условиях, когда на один рубль убытков частного сектора может приходиться 25 копеек косвенного убытка государства, реально возникновение условий для коррупции. Угрозы такого сорта невозможно ликвидировать полностью, вместе с тем лучшая защита от них – обеспечение гласности и максимально подробный прогноз тех или иных последствий проекта.

3. Прочие перспективы применения процедуры дисконтирования

Помимо вышесказанного концепция дисконтирования может оказаться полезным инструментом совершенствования других аспектов государственных (муниципальных) финансов. Во-первых, в состав государственного (муниципального) долга предполагается целесообразным включить новый компонент – сумму планируемых процентных выплат по рыночной части госдолга. Ни у кого не вызовет возражений тезис о необходимости учета в составе госдолга всех возможных видов финансовых обязательств органа власти. Как раз одним из таких видов финансовых обязательств являются расходы на обслуживание госдолга (процентов по долгу), которые органу власти предстоит осуществить до конца срока заимствований. Суммирование будущих расходов на обслуживание госдолга позволит получить более точное значение госдолга, нежели чем сейчас его трактует Бюджетный кодекс РФ.

Во-вторых, межбюджетные отношения предлагается осуществлять на основе не просто равенства бюджетной обеспеченности, например на душу населения, а равенства денежных потоков хозяйствующих субъектов. Обоснование будет следующим. Конституция России гарантирует населению равные по количеству и качеству блага и услуги по всей территории страны. Однако в разных регионах необходимо разное количество денежных средств на выполнение конституционных гарантий. Кроме того, следует принять во внимание, что не существует специальных нормативов относительно «конституционных расходов» и, соответственно, никто не может посчитать, какой должна быть нормативная стоимость благ и услуг, гарантируемых государством населению. В современных условиях основным финансовым параметром, характеризующим различия регионов, может служить местная ставка дисконтирования. Тогда, для обеспечения равенства благ и услуг по всей территории страны, региональные бюджеты

должны быть обеспечены ресурсами, приведенная стоимость которых должна быть равной. Однако термин «обеспеченность ресурсами» не означает прямого выделения средств, поскольку такой подход лишает получателей правильной мотивации к эффективному управлению бюджетом. Поэтому речь идет о равенстве доходных источников. Но такое «равенство» не предполагает банального равенства уплачиваемых налогов, оно предполагает равенство исходных условий функционирования экономики, то есть денежных потоков предприятий. В условиях, когда такие стартовые условия у всех территорий будут равны, только высокая эффективность управления регионом сможет привести к максимизации налоговых поступлений в бюджет и, соответственно, к максимально полному финансированию конституционных гарантий.

В третьих, предлагается закрепить норму, что цель органа власти в части экономики должна заключаться в повышении «стоимости налогоплательщиков», говоря иными словами, в повышении стоимости капитала местных компаний. Такая цель может быть легко формализована и включена в состав параметров, контролируемых органом власти в рамках реформы бюджета, ориентированного на результат (БОР). Хотелось бы оговориться, что речь идет не о повышении рыночной капитализации компаний, а именно о росте стоимости капитала, что подразумевает рост денежных потоков. Для региона в целом это будет означать, в частности, насыщение региональной банковской системы финансовыми ресурсами, что повышает ее инвестиционные возможности. Для физических лиц-собственников акций местных предприятий – рост благосостояния. Другим положительным следствием станет единое для всех органов власти отношение к проблеме смены собственников (захвата) предприятий: поддержка захвата при ожидаемом росте стоимости компании и противодействие при ожидаемом снижении (разумеется, если речь идет об операциях, совершаемых в рамках законодательства).

В настоящее время, как было показано выше, существуют отдельные условия для применения концепции дисконтирования в госсекторе. Раз есть отдельные, значит, могут быть и полные. Иначе говоря, должна существовать гипотетическая ситуация, когда процедура дисконтирования будет применима в госсекторе в полном объеме. Эту ситуацию можно спрогнозировать, исходя из опыта сектора корпоративных финансов. Как известно, идеология дисконтирования становилась все более и более востребованной для компаний промышленно разви-

тых стран мира по мере роста и глобализации финансовых рынков. Иначе говоря, по мере роста рынков, где торгуют правами собственности на компании. Чтобы перенести эту логику на госсектор, необходимо смоделировать, что может быть аналогом «права собственности на компанию» применительно к органу власти. Предположительно, это право органа власти на получение налоговых доходов. Тогда базовым условием трансформации госсектора должно стать появление обширного международного рынка прав на налоги, на котором любой инвестор – будь он органом власти из другой страны, физическим лицом или инвестиционным институтом – сможет приобретать и продавать ценные бумаги, обеспеченные будущими налоговыми выплатами в бюджет органа власти – эмитента этих бумаг. Если такое и случится, то, судя по всему, не скоро. Вместе с тем, не дожидаясь каких-то малореальных «сигналов», начать работы по внедрению отдельных элементов концепции дисконтирования – в первую очередь относительно принятия органами власти финансовых решений – представляется вполне своевременным и даже необходимым.

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ВОСЬМОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ
ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ
РОССИИ»**

(Россия, Республика Карелия,
г. Петрозаводск, 16–18 июня 2008 г.)

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

Следует отметить, что в реализации рекомендаций предыдущей конференции достигнуты определенные результаты, свидетельствующие о выполнении мероприятий, предусмотренных Концепцией реформирования межбюджетных отношений, Программой развития бюджетного федерализма, действующими нормативными документами в области административной, налоговой и бюджетной реформ.

Назрела необходимость принятия новой Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, учитывающей требования существующего законодательства.

Реализация новых задач в сфере проводимой финансово-бюджетной политики позволит обеспечить наиболее полное и качественное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий. Основными задачами на данном этапе являются:

- продолжение работы по приведению расходных обязательств в соответствие с разграничением полномочий;
- формирование новых стимулов к увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

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

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

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

В связи с этим *участники конференции* считают:

1. Ежегодно число передаваемых полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации увеличивается. Возникают определенные трудности в финансировании делегируемых полномочий. В процессе исполнения бюджета нередко складывается, что на выполнение одних делегируемых полномочий выделен избыточный объем финансирования, а на исполнение других – недостаточный. При существовании жестких условий расходования субвенций это приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

Необходимо предусмотреть возможность пересмотра сложившейся системы разграничения полномочий с целью снижения числа делегируемых полномочий, закрепить часть делегируемых полномочий за региональными и местными уровнями власти с одновременным увеличением доходов соответствующих бюджетов либо передачей отдельных расходов на федеральный уровень.

2. В настоящее время для расширения доходной базы местного самоуправления необходимо увеличить роль поимущественных налогов в обеспечении финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Необходимо создать на федеральном уровне законодательные условия, позволяющие региональным властям разрабатывать и применять собственные механизмы повышения стабильности бюджетной системы и проводить антициклическую финансовую политику.

3. Необходимо осуществить переход от методик распределения межбюджетных трансфертов, включающих элементы прямого счета, к унифицированным методикам, предусматривающим распределение средств на основе некоторых наиболее значимых показателей (численность населения, площадь территории, индекс бюджетных расходов).

В связи с высокой степенью дифференциации налогового потенциала и стоимости оказания бюджетных услуг в регионах Российской Федерации целесообразно выделение межбюджетных трансфертов с учетом бюджетной обеспеченности регионов.

4. На современном этапе выполнение функций региональных и муниципальных органов власти заключается в создании условий предоставления бюджетных средств, формирующих качественные бюджетные услуги.

Главным критерием оценки этой деятельности является реализация мер по стимулированию внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, и переходу от финансирования затрат учреждения к финансированию услуги.

Необходимо сформировать стимулы к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами, предусматривающие расширение бюджетных возможностей для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проводящих ответственную финансовую политику.

Необходимо проведение внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований по обращению представительных органов муниципальных образований на основе широкого использования средств автоматизации для обработки бюджетной отчетности, что позволяет оптимизировать затраты бюджетных средств на содержание органов финансового контроля, унифицировать методические подходы к выработке предложений по совершенствованию бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

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

1. Продолжить осуществление мер компенсационного характера в составе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

2. Внесение изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и подготовку соответствующего нормативного акта осуществлять после предварительного обсуждения вносимых изменений с руководителями финансовых органов субъектов Российской Федерации.

3. Рассмотреть возможность уточнения нормативов зачисления доходов от акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию с целью увеличения бюджетных поступлений в бюджеты субъектов и муниципальных образований.

4. Обобщить опыт внедрения программного планирования в бюджетный процесс и направить соответствующие материалы в финансовые органы субъектов Российской Федерации.

5. Продолжить работу по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части упорядочения предоставления льгот работникам образования, проживающим в сельской местности.

6. Предоставить субъектам Российской Федерации право выделения бюджетных кредитов юридическим лицам за счет средств бюджета и иных целевых средств.

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

8. Изучить практику 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» и рассмотреть предложения по его совершенствованию.

9. Предусмотреть законодательное стимулирование увеличения финансирования прикладной науки в регионах до уровня 0,3% в расходах консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации.

10. Внести уточнения в термины и понятия, определяющие формы и содержание предварительного, текущего, последующего, внешнего контроля, объекты и субъекты контрольных мероприятий; их полномочия, права и ответственность. Особо выделить понятие ревизии, как основного метода контроля. Определить содержание системы внутреннего контроля бюджетного учреждения.

11. Привести в соответствие с теорией права понятия и термины, применяемые в Бюджетном кодексе РФ, в частности:

Ст. 1 «Правоотношения, регулируемые БК РФ» – надо: «отношения, регулируемые БК РФ».

«Нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения» – надо: «нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения».

Ст. 6. Из понятия «бюджетный процесс» снять фразу «контроль за их исполнением», так как бюджетный контроль свойствен всем стадиям бюджетного процесса, а не только одной стадии исполнения бюджета.

Ст. 265. Изменить название на следующее:

«Виды финансового контроля и формы его осуществления».

12. Внести изменения в ст. 264.4 БК РФ, распространив норму о возможности проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов по обращению представительного органа муниципального образования на все муниципальные образования (по аналогии с поселениями).

13. Рассмотреть вопрос об определении в Бюджетном кодексе Российской Федерации понятия ущерба государству (муниципальному образованию), так как в подавляющем большинстве случаев негативные экономические последствия более важны, чем формальная дисциплина. Необходимо создание законодательной основы выявления органами государственного (муниципального) финансового контроля ущерба государству (муниципальному образованию) и передачи материалов в правоохранительные органы (в случаях, когда причиной ущерба явились нарушения) или в вышестоящий орган объекта проверки (в случаях, когда причиной ущерба явилась неэффективная деятельность) – для принятия административных, в том числе дисциплинарных мер.

14. Уточнить понятие нецелевого использования бюджетных средств в бюджетном, уголовном и административном законодательстве. Предлагается существенно сузить понятие нецелевого использования бюджетных средств (влекущего уголовную ответственность и существенную административную ответственность) и определить его как использование государственных (муниципальных) средств не на выполнение государственных (муниципальных) задач и функций соответствующего уровня¹. Иные случаи – перемещение средств между направлениями расходов при выполнении государственных (муниципальных) задач и функций – квалифицировать как использование бюджетных средств с нарушением условий, определенных документом, являющимся основанием получения бюджетных средств, устано-

¹ Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, поселений, муниципальных районов.

вив для них административную ответственность должностных лиц, значительно менее существенную, чем в первой группе случаев.

15. Пересмотреть систему административной ответственности за нарушения бюджетного законодательства, исключив ответственность юридических лиц (бюджетных учреждений) и усилив ответственность должностных лиц государственных (муниципальных) органов и организаций.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ С. Л. КАТАНАНДОВА.....	3
© Байбусинов Ш. Ш. ОБОБЩАЮЩАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА	4
© Березкина Л. Г. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ).....	21
© Бескровный П. В. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УЧЕТА АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ И ВОЗМЕЩЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ БЮДЖЕТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РАЗРЕШЕНИЮ	30
© Боровикова Е. В. НАЛОГОВОЕ И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ	48
© Вахрамеева А. В. ОПЫТ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДНОЙ И ДОХОДНОЙ ЧАСТЕЙ БЮДЖЕТА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ	56
© Грачева Е. Ю. РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	62
© Демидов А. Ю. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕТОДОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОМ КАЗНАЧЕЙСТВЕ, ОРИЕНТИРОВАННОМ НА РЕЗУЛЬТАТЫ	76
© Дорждеев А. В. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА, ОРИЕНТИРОВАННАЯ НА РЕЗУЛЬТАТ	81
© Дружинин П. В., Кухарева Т. В. ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)	88
© Дюбин В. В. ОСОБЕННОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2008 Г.	100
© Завьялов Д. Ю. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ.....	114

© Ивановский Л. В., Кошечкин В. И. МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ И УЧЕТА КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ ПРИ БЮДЖЕТИРОВАНИИ, ОРИЕНТИРОВАННОМ НА РЕЗУЛЬТАТ (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА).....	127
© Качанова Е. А. ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	133
© Кирсанов С. А. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ УСЛУГ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА.....	145
© Козин В. В. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО КОМПОНЕНТА В ПРЕПОДАВАНИИ ФИНАНСОВОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА.....	160
© Колесов А. С. О ПРОБЛЕМАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ ЗА СЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ (НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ).....	164
© Корабейников И. Н., Прядкина Н. Н. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ	176
© Кудрявцев Н. А. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК	187
© Литвинцев В. В. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В МОСКВЕ	199
© Мешков В. М. ВОПРОСЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ.....	213
© Морошкина М. В. РЕГИОНАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В ТЕМПАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ	219
© Мюллер Е. А. РОЛЬ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА В РАЗВИТИИ ТУРИЗМА В РК.....	228
© Николаенко О. В. О ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКЕ ГОДОВОГО ОТЧЕТА ОБ ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА	234
© Новиков В. А. ДВА ФАКТОРА УСПЕХА – ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ.....	242

© Павлова Л. А. ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНЫХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ	248
© Пакшенкова С. В. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА АЛТАЕ	260
© Палюшок М. Н. ДЕФИЦИТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ.....	265
© Панов О. А. МЕСТО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ МУНИЦИПАЛИТЕТА	273
© Плотникова Г. А. НЕОБХОДИМОСТЬ И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ.....	287
© Рагозин В. В., Липинская М. А. ВОПРОСЫ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА РЕГИОНА..	296
© Ревайкин А. С. РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)	306
© Розанова Л. И. ИННОВАЦИОННАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ.....	315
© Рябухин С. Н. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НАУКОГРАДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	321
© Семенова С. Э. МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ.....	326
© Сигова С. В., Гуртов В. А. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ.....	338
© Соколова О. В. МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УЧЕТА СРЕДСТВ ОТ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ.....	354

© Стрижкина В. Н. БЮДЖЕТНАЯ БАЗА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ЕЕ УКРЕПЛЕНИЯ	364
© Стрижкина И. В. АНАЛИЗ И РЕЗУЛЬТАТЫ КОМПЛЕКСНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)	370
© Сухова И. Н. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	382
© Сухова И. Н., Харитонов Н. А. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)	393
© Фадеев В. С. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ВЛИЯНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА	402
© Храмова Т. В. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	410
© Чернобровкина Е. Б. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА	424
© Широбокова С. Э. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА ПРИМЕРЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	432
© Шохин Н. Н. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	440
© Яндиев М. И. О ПРИМЕНЕНИИ ПРОЦЕДУРЫ ДИСКОНТИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ	444
РЕКОМЕНДАЦИИ ВОСЬМОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ»	456

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

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

Редактор *О. В. Обарчук*
Компьютерная верстка *Н. В. Парикова*
Оформление обложки *О. А. Бондарь*

Подписано в печать 02.08.2008. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 29,5. Изд. № 161.

Тираж 250 экз.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33