

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

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ

Материалы
Седьмой научно-практической конференции
(30 мая – 1 июня 2007 г.)

Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2007

ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)

П 781

УДК 338 (470)

Редакционная коллегия:

*кандидат экономических наук А. С. Колесов,
доктор экономических наук В. Б. Акулов,
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 России: Материалы Седьмой научно-практической конференции (30 мая – 1 июня 2006 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. – 232 с.

ISBN 978-5-8021-0803-1

Материалы посвящены рассмотрению проблем совершенствования бюджетной политики для развития экономики России и ее субъектов.

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

ISBN 978-5-8021-0803-1

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2007

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ В РЕГИОНАХ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОХОДНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Н. Н. Адамова

ООО «Парус-Бюджет», г. Москва

Adamovann@parus.ru

В сегодняшних условиях 37,2% местных бюджетов в РФ являются дефицитными, а для 49% местных бюджетов финансовая помощь из региональных бюджетов составляет более 50% от общего объема доходов, что, несомненно, порождает большие проблемы в решении вопросов местного значения, снижает эффективность деятельности органов местного самоуправления и дискредитирует проводимую реформу МСУ. Это означает, что для достижения реальной сбалансированности местных бюджетов необходимо обеспечить полноту учета собственной налоговой базы и улучшить качество администрирования неналоговых поступлений, а также оптимизировать расходы бюджета.

Внедрение в практику инструментария программно-методического комплекса «Управление муниципальным образованием», предлагаемого Корпорацией «Парус», поможет разработать комплекс мероприятий по мобилизации доходов и оптимизации расходной части местных бюджетов согласно методическим рекомендациям в Письме Минфина России от 15.12.2006 № 06-04-08/01-161. Составляющие программно-методического комплекса содержат готовые и апробированные на практике методики, направленные на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, за счет повышения собираемости местных налогов, увеличения объема неналоговых доходов и повышение эффективности расходов бюджета.

Управление доходной частью бюджета

Использование решения «Похозяйственный и территориальный учет» поможет повысить собираемость местных налогов за счет:

- «инвентаризации» собственной налоговой базы;
- достоверного прогнозирования объема земельного налога и налога на имущество;

- контроля за собираемостью собственных налогов с каждого личного хозяйства.

Применение решения «Управление муниципальным имуществом» способствует увеличению неналоговых поступлений в бюджет за счет:

- структурирования и систематизирования земельного и имущественного комплекса;
- оценки объемов неналоговых доходов;
- получения информации о задолженности;
- тарификации отношений с контрагентами;
- вовлечения в хозяйственную деятельность неучтенных объектов.

Управление расходной частью бюджета

Для более эффективного управления расходами бюджета следует вести:

- учет объектов и субъектов расходных обязательств.

Наибольший эффект достигается внедрением решений «Похозяйственный и территориальный учет» и «Управление муниципальным имуществом»:

- бюджетный учет расходов.

Наибольший эффект достигается внедрением решения «Бюджетный учет для поселений»:

- учет процесса формирования и исполнения муниципального заказа.

Наибольший эффект достигается внедрением решения «Управление муниципальными закупками».

Экономический эффект от применения решений

В настоящее время доля собственных доходов (%) в объеме бюджета муниципальных образований в среднем по стране составляет 11%.

При использовании программно-методического решения «Территориальный и похозяйственный учет» будут достигнуты:

- рост собираемости собственных доходов поселений не менее чем в 2,5 раза;
- увеличение доли собственных доходов в структуре доходной части бюджета муниципальных образований поселенческого уровня в среднем до 25,7% , что соответствует приросту на 16,5%;

- достижение запланированного результата на третий год эксплуатации решения.

На сегодня доля неналоговых доходов в структуре бюджета составляет от 75% в городских округах донорах до 10% в сельских и городских поселениях. В среднем 15% (1/6 часть) доходов муниципального образования любого типа.

Внедрение в практику инструментов, заложенных в программно-методическом решении «Управление муниципальным имуществом», позволит:

- повысить поступления в бюджет неналоговых доходов в 2-3 раза, довести долю неналоговых поступлений бюджет не менее чем до 30%, что соответствует приросту на 15%;

- достигнуть 100% результата через два года применения и эксплуатации;

- достигнуть окупаемости затрат в течение первого года эксплуатации.

В Российской Федерации сложилась следующая ситуация:

- нецелевое расходование бюджетных средств составляет в среднем 10% бюджета (данные Счетной палаты РФ за 2000-2003 гг.);

- потери из-за неэффективного контроля за расходами при муниципальных закупках доходят до 21%.

Внедрение программно-методических решений «Управление муниципальным образованием» гарантирует:

- уменьшение нецелевого использования бюджетных средств;

- снижение бюджетных потерь при осуществлении муниципальных закупок на 21% от всех расходных обязательств;

- экономию бюджетных средств до 6% за счет более эффективного управления расходами;

- достижение запланированного результата уже на второй год применения решений.

БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В РЕГИОНЕ

Ш. Ш. Байбусинов, Г. Т. Шкиперова, Т. А. Лебедева

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

В последние годы экономическое и финансовое положение России значительно улучшилось преимущественно за счет роста доходов сырьевого сектора экономики, главным образом, минерально-сырьевого комплекса. По обобщающему показателю эффективности развития региона и одновременно рациональности использования его трудовых ресурсов – размеру валового регионального продукта (ВРП) или валовой добавленной стоимости (ВДС) именно сырьевые отрасли промышленности являются наиболее эффективными для хозяйства регионов. Отсюда председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды В. П. Орлов делает вывод, что «фактическое и будущее состояние экономики большинства регионов России достаточно тесно связано с наличием природных ресурсов (главным образом недр...) и степенью их промышленной освоенности»... «Вполне очевидно, что качество долгосрочных прогнозов социально-экономического развития страны будет зависеть от полноты изученности природных ресурсов. Реальное экономическое положение большинства субъектов Российской Федерации определяет их прямую заинтересованность в максимальном использовании сырьевого фактора для достижения финансово самостоятельного уровня». Доля ВДС только по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых» в общей ВДС России в основных ценах возросла с 6,7% в 2002 г. и 6,6% в 2003 г. до 7,7% в 2004 г.

Анализ структуры промышленной продукции Карелии за 1991–2004 гг. также свидетельствует о том, что доля обрабатывающей промышленности за этот период снизилась с 77 до 71,1%, а доля добывающей промышленности, напротив, возросла. То есть ресурсная ориентированность промышленности республики не снижается. Доля природоэксплуатирующих комплексов Карелии в промышленной продукции в 2004 г. составляла 63,0%, в численности промышленного персонала – 68,8%, в экспорте республики – 78,9%. Объем использо-

вания невозобновимых природных ресурсов республики – полезных ископаемых – неуклонно растет.

В соответствии с введенной Общероссийской классификацией видов экономической деятельности (ОКВЭД) вид деятельности «добыча полезных ископаемых», эквивалентный прежнему отраслевому горно-промышленному комплексу в республике, в 2005 г. включал 49 организаций и территориально обособленных подразделений, занимающихся добычей полезных ископаемых (раздел С), в том числе 3 – добычей торфа, 1 – железных руд открытым способом (ОАО «Карельский окатыш»), 45 – прочих полезных ископаемых, включающих разработку каменных карьеров – 21; гравийных и песчаных карьеров – 23; добычу драгоценных и полудрагоценных камней, природных абразивов, пемзы, асбеста, слюды, кварца и прочих неметаллических минералов, не включенных в другие группировки, – 1.

Доля выручки от реализации продукции 20 предприятий, добывающих полезные ископаемые, в совокупной выручке всех видов экономической деятельности в регионе в 2005 г. составила 25,9%, а сумма прибыли – 75,8% при удельном весе 10 прибыльных добывающих предприятий 50%. Рентабельность продукции добывающих производств в 5 раз превысила общий уровень рентабельности продукции региона и в 15,1 раза – рентабельность обрабатывающих производств. Такие показатели достигнуты в 2005 г. практически благодаря возросшему вкладу одного предприятия – ОАО «Карельский окатыш», выпустившего 91,3% объема производства продукции комплекса.

Выпуск основной продукции ОАО «Карельский окатыш» (железорудных окатышей) увеличился с 6708 тыс. т в 2000 г. до 8826 тыс. т в 2005 г., или на 31,6%. В стоимостном выражении объем производства товарной продукции за этот период возрос в 5,5 раза и составил в 2005 г. 18 445,5 млн. руб. Рост производства обусловлен увеличением спроса на железорудное сырье в России и Западной Европе в связи с благоприятными тенденциями на мировых рынках черных металлов. Индекс цен составил 140,3% к уровню 2004 г.

В 2000–2002 гг. производственно-хозяйственная деятельность предприятия была убыточной. В 2003 г. впервые получена прибыль (146,2 млн. руб.), в 2004 г. она возросла почти на порядок и составила 1 345 млн. руб., а в 2005 г. – 9 580,4 млн. руб., что в 7,1 раза выше уровня 2004 г. Объем инвестиций увеличился в 3,2 раза и достиг 1,6

млрд. руб., причем около 70% вложенных средств (1,1 млрд. руб.) были направлены на модернизацию основного оборудования.

Деятельность предприятий по выпуску щебня и добыче блочного камня по-прежнему остается убыточной, что в значительной степени связано с высокими капитальными затратами на создание новых и реконструкцию действующих предприятий. Ограничивающими факторами развития отрасли являются также недостаточно развитая производственная инфраструктура, в частности по вывозке готовой продукции потребителям, несовершенство земельного и лесного законодательства, ограниченность рынка строительного и облицовочного камня в Карелии.

Бюджетную эффективность добычи полезных ископаемых можно оценить по объему поступления средств за счет налога на добычу, налога на имущество, налога на прибыль, единого социального налога, налога на доходы физических лиц от горных предприятий в бюджеты всех уровней. Так, за период 2003–2005 гг. доля средств на расчеты по налогам и сборам в структуре использования денежных средств по текущей деятельности предприятий по добыче полезных ископаемых увеличилась с 14,5 до 37,4%. В абсолютных показателях объем отчислений возрос за этот период в 8,3 раза и составил в 2005 г. 4609,8 млн. руб., или 42,8% использования денежных средств на расчеты по налогам и сборам по всем видам экономической деятельности и 25,8% доходной части консолидированного бюджета.

Объем средств, поступивших в доходную часть бюджета республики за счет платежей за пользование недрами, включая налог на добычу, составил в 2005 г. 170,2 млн. руб., что на 10,3% ниже уровня 2000 г. Доля платежей за недра в общих поступлениях налогов и сборов составляла в 2005 г. 1,5% доходной части бюджета и 10,8% объема платежей за природные ресурсы. В то же время наблюдается тенденция постоянного снижения финансирования изучения недр из республиканского бюджета – объем выделяемых средств уменьшился в 8 раз по сравнению с 2001 г. Это в значительной степени связано с отсутствием целевого источника бюджетных средств, в качестве которого до 2000 г. выступали отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Приведенные данные свидетельствуют о значительной роли горнодобывающих предприятий в росте поступлений денежных средств в

бюджеты разных уровней. Бюджетная эффективность добычи полезных ископаемых может существенно возрасти за счет:

– освоения в период до 2015 – 2020 гг. Аганозерского месторождения хромитов и Пудожгорского месторождения титаномагнетитов в Пудожском районе при условии строительства железнодорожной ветки и развития электроэнергетики;

– более глубокой переработки блочного камня и строительства камнеобрабатывающих цехов и заводов в Лоухском, Питкярантском и Пудожском районах республики, располагающих крупными запасами камня.

ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Т. И. Барашева

Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Апатиты

barasheva@iep.kolasc.net.ru

Процесс реформирования местного самоуправления идет полным ходом. Одним из этапов реформы стали принципиальные изменения в области финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней. Уже сегодня можно подвести некоторые итоги по реализации сформированной в Мурманской области законодательной базы, по-новому регулирующей межбюджетные отношения региона и муниципальных образований, основой которой выступают федеральные законы и положения Бюджетного кодекса.

Оценка состава и структуры доходных источников местных бюджетов выявила несовершенство разработанного механизма межбюджетных отношений и вызывает необходимость дальнейших действий по укреплению финансовой самостоятельности муниципальных образований. Охарактеризуем основные тенденции, выявленные в ходе анализа проводимых преобразований.

Структура доходов бюджетов муниципалитетов претерпела некоторые изменения. Отмечается значительное сокращение доли собственных доходных источников бюджетов муниципальных образований.

По отдельным из них, располагающим высоким налоговым потенциалом и обеспечивающим в 2004-2005 гг. до 75-85% собственных средств в доходах бюджетов, в 2006 г. объем последних сократился наполовину. Снижение обеспечивается за счет сокращения удельного веса налогов, собираемых на подведомственной территории муниципальных образований, в связи с выведением их на федеральный и региональный уровни. При этом качество налоговых доходов улучшилось. Особенностью предыдущих лет являлось преобладание в структуре налоговых поступлений регулирующих источников, удельный вес которых превышал 76% налоговых поступлений. С 2006 г. местные бюджеты формируются в значительной мере за счет закрепленных налогов, что свойственно как муниципальным районам, так и городским округам. Наибольший объем закрепленных налогов отмечается на уровне городских округов – 72% налоговых доходов, муниципальных районов – 56%. Изменение в структуре налогов обусловлено переходом в разряд закрепленных источников налога на доходы физических лиц в части норматива, установленного Бюджетным кодексом. Рост закрепленных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований позволяет прогнозировать объемы налоговых поступлений в текущем и долгосрочном периоде, что обеспечивает стабильность и устойчивость их бюджетов и своевременного выполнения местными властями расходных полномочий. Незначительный перевес в сторону регулирующей налоговой составляющей (53/47) отмечается в доходах тех бюджетов, муниципальные образования которых обладают низким экономическим потенциалом и, соответственно, ограниченной налоговой базой. Дополнительный норматив по НДФЛ, устанавливаемый региональными законодательными органами, компенсирует недостающие средства бюджета.

Сохраняется тенденция в соотношении прямых и косвенных налогов в структуре налоговых доходов муниципальных образований. Основными источниками налоговых доходов являются прямые налоги: единый налог на совокупный доход и налог на доходы физических лиц (НДФЛ), величину которых определяет результат финансово-хозяйственной деятельности субъектов малого предпринимательства, и уровень доходов населения. Преобладание в доходах удельного веса прямых налогов (72%) оценивается положительно, поскольку увеличение их доли обеспечивает возможность местным органам власти

влиять на деятельность налогоплательщиков и стимулировать рост налоговых платежей.

Сохраняются межмуниципальные различия в части собственных доходов (налоговых и неналоговых) на душу населения, однако их дифференциация снизилась по сравнению с предыдущим годом. По городским округам при средней величине данного показателя, равного 7075 руб., отклонения максимального и минимального значения достигают 1,7 раза (в 2005 г. – 5 раз). Муниципальные районы демонстрируют обеспеченность доходами на душу населения более низкую, чем городские округа. При среднем анализируемом показателе, равном 3594 руб., дифференциация собственных доходов на душу населения среди муниципальных районов сохраняется в тех же пределах, что и на уровне городских округов. На 30% отклоняется от среднего бюджетная обеспеченность по собственным доходам среди новообразованных городских округов ЗАТО.

Объем налоговых и неналоговых доходов в 2006 г. по городским округам покрывают расходы в среднем на 84%. По муниципальным районам доля собственных средств к расходам бюджетов в среднем достигает 67% и значительно различается внутри данной группы муниципалитетов (от 34 до 115%). Причиной неравномерного распределения их доходных источников является неразвитость экономик муниципальных образований, что приводит к неодинаковым поступлениям в бюджет. Наиболее низкая обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами отмечается в городских округах ЗАТО (в среднем 47%).

Негативным явлением следует признать замещение налоговой составляющей доходов муниципалитетов субвенциями и финансовой помощью из региона. Удельный вес трансфертов в бюджетах муниципальных районов Мурманской области за 2006 год превысил 70%, в бюджетах городских округов – 60%, в бюджетах городских и сельских поселений – 70%. Следует заметить, что большинство городских округов и муниципальных районов располагают крупными налогоплательщиками, которые способны без дополнительного финансирования обеспечить доходами местный уровень власти.

Вместе с тем размеры дотаций, направляемые на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, рассчитываются по методикам, использующим усредненные показатели. Это не позволяет осуществить выполнение в полном объеме полномочий муниципальных вла-

стей. При планировании расходных обязательств местные власти вынуждены искусственно занижать свои расходы более чем на 30%.

Переход на усиление трансфертного механизма в межбюджетных отношениях на субрегиональном уровне приводит к иждивенчеству, а главное, к выведению из сферы полномочий муниципальных властей рычагов управления хозяйственными процессами на подведомственной им территориях, что, безусловно, влияет на уровень собираемых доходов. Для упорядочения налогово-бюджетных отношений в целях обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов целесообразно повысить налоговую составляющую в доходах их бюджетов.

Предлагается в полном объеме закрепить в качестве доходного источника местных бюджетов единый налог при упрощенной системе налогообложения (УСН), поскольку УСН применяется к субъектам малого предпринимательства, условия для функционирования которых создаются и поддерживаются городом. Целесообразно увеличить норматив отчислений по НДФЛ для муниципальных районов и городских округов – до 70%, для городских и сельских поселений – до 50%. Плательщиками НДФЛ является население муниципальных образований, они имеют право видеть и реально оценивать свой вклад в развитие города через уплату налога. Для большего эффекта налог следует зачислять не по месту работы, а по месту жительства граждан-налогоплательщиков.

ИЗМЕНЕНИЯ В МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ В 2008-2010 гг.

Н. Е. Барбашова

Центр фискальной политики, г. Москва

[*barbashova@fpcenter.org*](mailto:barbashova@fpcenter.org)

Существенные изменения в системе межбюджетных отношений, произошедшие в 2007 г., в числе прочего затронули систему распределения федеральных трансфертов. В первую очередь это касается дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, выделяемых субъектам Российской Федерации из федерального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

В методике распределения средств ФФПР на 2008-2010 гг. можно выделить следующие группы изменений:

- изменения в расчете индекса налогового потенциала (ИНП);
- изменения в системе распределения:
 - выравнивающий механизм;
 - распределение на три года.

Расчет индекса налогового потенциала регионов в 2008-2010 гг.

В расчете дотаций на 2008-2010 гг. оценка налогового потенциала регионов стала проводиться не на основе объема созданной добавленной стоимости в разрезе отдельных отраслей, а на основе величины налогооблагаемых баз в разрезе отдельных видов налогов (метод репрезентативной налоговой системы – РНС). Отметим, что принципиальных различий между методами оценки ИНП по добавленной стоимости и по РНС нет: в одном случае слагаемые налогового потенциала пропорциональны доле региона в общероссийской добавленной стоимости, в другом – доле в общероссийской базе налогообложения.

Основной причиной отказа от методики расчета ИНП, используемой Минфином с 2000 по 2006 гг., стало изменение системы учета статистических данных о добавленной стоимости. Произошел переход от классификации по отраслям народного хозяйства (ОКОНХ) к классификации по видам экономической деятельности (ОКВЭД). В связи с этим переходом данные за временной период, используемый в расчете ИНП, оказались несопоставимыми. Это и стало решающим фактором при определении метода оценки ИНП регионов на 2008 и последующие годы.

Следует указать на ряд преимуществ метода РНС перед методом добавленной стоимости. Во-первых, статистические данные о базах налогообложения, используемых в расчете по РНС, формируются оперативнее, чем данные о добавленной стоимости. В условиях трехлетнего финансового планирования запаздывание информации может привести к существенному искажению картины планового периода, вследствие чего выравнивание бюджетной обеспеченности не будет эффективным. Во-вторых, при расчете по добавленной стоимости использовалось большое количество корректировок, досчетов и косвенных оценок, связанных с отсутствием информации в необходимом разрезе. Это также способствовало искажению оценки налогового потенциала регионов. В методе РНС косвенные оценки данных практи-

чески не используются. В-третьих, метод РНС является более прозрачным, чем метод добавленной стоимости. Одним из ключевых параметров оценки налогового потенциала в действовавшей методике были налоговые нагрузки на отрасли экономики, расчет которых был закрытым. В новой методике закрытые расчеты отсутствуют.

Можно отметить и некоторые недостатки метода оценки по РНС по сравнению с методом оценки по добавленной стоимости. Это невозможность включения в расчет ряда налогов, являющихся важными источниками доходов региональных бюджетов, в связи с отсутствием адекватного показателя базы налогообложения в действующей статистической отчетности (например, земельного налога), а также возможность влияния со стороны региональных органов власти на величину используемых показателей. Тем не менее в рамках действующей системы отчетности метод расчета налогового потенциала по РНС является более предпочтительным, чем метод добавленной стоимости. Виды налогов, участвующие в расчете ИПП регионов на 2008-2010 гг., и соответствующие налогооблагаемые базы приведены в таблице 1.

Таблица 1

Перечень налогов, используемых в расчете ИПП в 2008-2010 гг.

Вид налога	Показатель налогооблагаемой базы	Источник данных
Налог на прибыль организаций	Объем прибыли крупных и средних организаций (ограничение на темп роста базы: не выше среднероссийского уровня)	ФСГС
Налог на доходы физических лиц	Фонд начисленной заработной платы работникам организаций (ограничение на темп роста базы: не выше среднероссийского уровня)	ФСГС
Налог на имущество организаций	Среднегодовая полная учетная стоимость основных фондов крупных и средних коммерческих организаций	ФСГС
Налоги на совокупный доход	Розничный товарооборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации	ФСГС

Продолжение таблицы 1

Акцизы	Объем отгруженной алкогольной продукции, спирта этилового, вина предприятиями, объем производства пива	ФСГС
Налог на добычу полезных ископаемых	Объем добычи нефти (включая газовый конденсат), стоимость добычи общераспространенных полезных ископаемых и других полезных ископаемых (по видам)	ФСГС, ФНС

В расчете налогового потенциала по отдельному налогу используются данные о налогооблагаемой базе за три последних отчетных года с дифференцированными весами (данные трехлетней давности учитываются с весом 0,25; двухлетней давности – 0,30; годовалой давности – 0,45). Дифференциация весов должна сгладить влияние экономической конъюнктуры в прошлом на объем дотации регионам в перспективе трехлетнего финансового планирования.

Механизм распределения дотаций в 2008 -2010 гг.

В соответствии с обновленным Бюджетным кодексом общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов. Это – принципиальное изменение концепции выравнивания: если в предыдущие годы бюджетная обеспеченность беднейшего региона определялась объемом средств в фонде, то сейчас объем фонда определяется исходя из цели выравнивания (в данном случае – доведения бюджетной обеспеченности беднейшего субъекта до минимального гарантированного уровня). В методике распределения средств ФФПР на 2008-2010 гг. минимальный уровень установлен равным среднему уровню расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам РФ за исключением 10 богатейших и 10 беднейших субъектов РФ.

Объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности региону в 2008 г. состоит из трех частей. Первая часть выделяется на обеспечение минимального расчетного уровня бюджетной обеспеченности. Вторая часть обеспечивает пропорциональное подтягивание бюджетной обеспеченности до среднероссийского уровня. Формула распределения первых двух частей принципиально не отличается от

существовавшей в 2005-2007 гг. (термин «первый критерий выравнивания» в методиках предыдущих лет технически соответствует термину «минимальный уровень бюджетной обеспеченности»). Третья часть является компенсационной. Она может быть как положительной, так и отрицательной. Механизм компенсации обеспечивает приближение объема дотации регионам к уровню предыдущего года (для тех, у кого дотация сокращается) за счет снижения величины трансферта тем субъектам, у которых она растет быстрее темпа инфляции. Необходимость компенсации обусловлена потребностью сгладить влияние резких изменений величины индекса налогового потенциала, произошедших в связи с изменением методики его расчета, на объем дотации регионам.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса в текущем году распределение ФФПР на второй и третий годы планового периода утверждается не для всего объема фонда, предусмотренного на рассматриваемые годы, а лишь для его части (в данном случае на 2009 г. утверждено распределение 85% ФФПР, а на 2010 г. – 80%). Цель резервирования части фонда – сглаживание влияния изменений в социально-экономическом развитии регионов на объем дотации. Распределение зарезервированных частей будет утверждено в последующие финансовые годы. Механизм их распределения пока не утвержден.

В методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2009-2010 гг. компенсационная часть не предусмотрена, однако можно предположить, что зарезервированные средства пойдут именно на компенсацию резкого снижения дотаций.

Влияние изменений в методике распределения средств ФФПР на оценку налогового потенциала и объем дотации субъектам РФ (в частности Республике Карелия) в 2008 г.

Изменения в формуле расчета налогового потенциала привели к существенному изменению оценки ИНП для отдельных регионов. У 11 регионов ИНП вырос более чем на 15%, в том числе у трех (Омская область, Чукотский АО, Таймырский АО) – более чем на 50% по сравнению с 2007 г. У 19 регионов ИНП снизился более чем на 15%, в том числе у трех (Астраханская область, Тюменская область, Томская область) – более чем на 30% по сравнению с 2007 г. Общий диапазон изменений ИНП по сравнению с уровнем предыдущего года составил от – 35% (Астраханская область) до 270% (Чукотский АО).

ИНП Республики Карелия снизился в 2008 г. на 6% по сравнению с 2007 г. и составил 0,7964. Эта оценка ближе к фактическому ИНП региона, посчитанному на основе отчета об исполнении бюджета за 2006 г., чем оценка ИНП на основе добавленной стоимости в 2007 г. В таблице 2 представлено сравнение фактического ИНП (по данным 2006 г.), ИНП на основе добавленной стоимости (2007 г.) и ИНП на основе РНС (2008 г.) для регионов Северо-Западного федерального округа.

Таблица 2

ИНП фактический (2006 г.), оцененный по добавленной стоимости (2007 г.) и оцененный по РНС (2008 г.) для регионов Северо-западного федерального округа

Субъекты РФ, входящие в СЗФО	ИНП факт. (2006)	ИНП 2007	ИНП 2008	2008/2007	2007/факт	2008/факт
Республика Карелия	0,7656	0,8509	0,7964	-6%	11%	4%
Республика Коми	1,3412	1,6413	1,4482	-12%	22%	8%
Архангельская область (в т.ч. Ненецкий АО)	0,7162	1,1573	0,8992	-22%	62%	26%
Вологодская область	1,0728	1,3398	1,4679	10%	25%	37%
Калининградская область	0,7639	0,6371	0,6329	-1%	-17%	-17%
Ленинградская область	0,8925	0,8964	0,9769	9%	0%	9%
Мурманская область	1,2553	1,3761	1,2312	-11%	10%	-2%
Новгородская область	0,6577	0,6614	0,6728	2%	1%	2%
Псковская область	0,4594	0,4499	0,4249	-6%	-2%	-8%
г.Санкт-Петербург	1,7110	1,0926	1,1052	1%	-36%	-35%

В результате снижения оценки налогового потенциала ряд регионов в 2008 г. перешел из группы доноров в группу получателей дотаций. Это Ярославская область, Республика Коми, Астраханская область, Оренбургская область, Челябинская область и Томская область.

Кроме того, у Удмуртской Республики, Саратовской области, Магаданской области и Сахалинской области объем дотации вырос более чем в 2 раза.

Благодаря компенсационному механизму, ни у одного региона объем финансовой помощи не снизился более чем на 15% по сравнению с уровнем 2007 г. Но если бы компенсационная часть отсутствовала, то некоторые дотационные регионы стали бы донорами (Кемеровская область, Омская область, Чукотский АО), а для Белгородской области, Московской области и Республики Мордовия объем дотации снизился бы более чем вдвое. Это связано с резким ростом ИПП указанных субъектов РФ.

Положительную компенсационную часть получают 11 регионов. Для 59 субъектов РФ компенсационная часть является отрицательной. Наибольшая степень сокращения дотации (в процентном отношении к итоговому объему трансферта) составляет 23% и приходится на долю бывших доноров, ставших дотационными.

Для Республики Карелия объем дотации из ФФПР в 2008 г. растет на 20% по сравнению с уровнем 2007 г. и составляет 1 528 407 тыс. руб. Компенсационная часть трансферта (в случае Республики Карелия отрицательная) равна -39 965 тыс. руб. Если бы в распределении дотаций на 2008 г. отсутствовал механизм компенсации, объем финансовой помощи Карелии составил бы 1 568 372 тыс. руб. (на 24% выше уровня 2007 г.) В таблице 3 показана динамика дотаций регионам Северо-Западного федерального округа в 2007-2008 гг.

Таблица 3

*Динамика дотаций из ФФПР регионам
Северо-Западного федерального округа в 2007-2008 гг.*

Субъекты РФ, входящие в СЗФО	ФФПР – 2007	ФФПР – 2008			2008/ 2007	Доля 3 части в общем объеме
		1 и 2 части	3 часть	итого		
Республика Карелия	1 269 398	1 568 372	-39 965	1 528 407	20%	-3%
Республика Коми	0	385 654	-73 353	312 301	-	-23%
Архангельская область	2 544 774	5 152 361	-462 093	4 690 268	84%	-10%
Вологодская область	0	0	0	0	-	-
Калининградская область	938 125	1 087 083	-15 842	1 071 241	14%	-1%

Продолжение таблицы 3

Ленинградская область	0	0	0	0	-	-
Мурманская область	898 538	1 287 022	-61 928	1 225 094	36%	-5%
Новгородская область	847 202	805 538	41 664	847 202	0%	5%
Псковская область	2 810 425	3 659 975	-124 169	3 535 806	26%	-4%
г. Санкт-Петербург	0	0	0	0	-	-

Таким образом, изменение в методике оценки налогового потенциала оказало положительное влияние на объем финансовой помощи Республике Карелия. Однако наличие компенсационной части (отрицательной для региона) несколько снижает полученный эффект.

ОСОБЕННОСТИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ

В. Л. Бернацкий

*Главное государственное финансовое управление Псковской области,
г. Псков*

oblfin24@obladmin.pskov.ru

В 2003-2004 гг. в Российской Федерации был принят ряд законодательных актов, в числе которых новая редакция Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обеспечивших перевод межбюджетных отношений на качественно новый этап развития. Изменения федеральной нормативно-правой базы потребовали концентрации усилий региональных органов государственной власти на внедрении новых систем межбюджетных трансфертов в практическую деятельность, основной задачей которых является обес-

печение эффективного вертикально-горизонтального бюджетного выравнивания.

Важно отметить, что, несмотря на то, что федеральное законодательство, регулирующее вопросы формирования и распределения межбюджетных трансфертов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, устанавливает четкие ограничения и правила, возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части выбора конкретных форм и методов межбюджетного регулирования остаются значительными. Региональные власти обладают всеми полномочиями для формирования собственной уникальной модели межбюджетных отношений, в наибольшей степени отвечающей интересам населения и бизнеса соответствующей территории, поскольку многие вопросы технологического характера не рассматриваются в рамках федеральной нормативной правовой базы. Фактически единственным нормативным правовым документом, регулирующим вопросы данного характера, являются «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений», утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

Тем не менее в части межбюджетного регулирования в субъекте Федерации решению вопросов формирования качественной методики расчета выравнивающих трансфертов должно уделяться значительное внимание. В виду малого объема бюджетов поселений следует свести к минимуму ошибки в определении расходных обязательств поселений и объемов средств, необходимых для их реализации. Причина тому – тот факт, что на низшем уровне бюджетной системы довольно трудно найти дополнительные источники финансирования, компенсирующие пробелы и недочеты в методике расчета выравнивающих трансфертов. Кроме того, в рамках региона всегда присутствует существенная дифференциация в бюджетной обеспеченности и расходных потребностях отдельных муниципальных образований (а в рамках муниципальных районов – поселений) в силу объективных причин, таких как различный уровень социально-экономических, географических условий административно-территориальных образований, доступности сырья, рынков сбыта. Отсутствие должного внимания к данным вопросам в

методике расчета и распределения дотаций может привести к диспропорциям в структуре расходов поселений, недофинансированию отдельных социально значимых объектов.

Качественная методика расчета потребности поселений в денежных средствах для реализации собственных полномочий позволит удовлетворить часть базовых принципов межбюджетного регулирования. К таким принципам относятся:

- предсказуемость изменения отдельных элементов системы межбюджетного регулирования;
- прозрачность и публичность процесса распределения финансовых ресурсов;
- формализованность расчетов по распределению межбюджетных трансфертов.

Конкретные методы повышения и поддержки должного уровня прозрачности межбюджетных отношений заключаются в максимально детальном нормативно-правовом регулировании вопросов формирования и распределения межбюджетных трансфертов, применения исходных данных, в наименьшей мере подверженных искажению по субъективным причинам, публикации расчетов, осуществленных в соответствии с утвержденной методологией, обеспечении возможности для любого заинтересованного лица по моделированию (проверке применения) соответствующих процедур и воспроизведению и проверке расчетов. С этой точки зрения следует осуществлять выбор факторов и конкретную систему расчетов для формирования и распределения межбюджетных трансфертов.

Основной сложностью при формировании методики выравнивающих трансфертов бюджетам поселений в настоящее время является отсутствие данных бюджетов как таковых. Фактически финансовый орган субъекта не располагает информацией ни о возможных объемах бюджетов поселений, ни о величине средств, направляемых на решение отдельных вопросов местного значения поселений. Наличие же данной информации является незаменимым подспорьем в разработке методики расчета дотаций бюджетам поселений.

Выходом из данной ситуации может являться анализ и использование данных, представляемых муниципальными образованиями в реестрах расходных обязательств. Указанная в реестрах расходных обязательств информация достаточно объективно показывает особенности структуры расходов поселений на выполнение вопросов местно-

го значения, а также дифференциацию структуры этих расходов между поселениями.

Первичный анализ представленных муниципальными образованиями реестров расходных обязательств показывает, что расходы на функционирование органов управления поселения составляют 31% общих расходов бюджета; на организацию в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом – 17%; на содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения – 6%; на организацию строительства и содержания муниципального жилищного фонда – 20%; на создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры – 5%; на организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения, – 9%; на организацию освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов – 5%, на выполнение прочих вопросов местного значения – 7%.

На наш взгляд, использование данных реестра расходных обязательств поможет сориентировать финансовый орган субъекта на выбор показателей, необходимых для определения объема базовых расходов бюджетов поселения в рамках исполнения ими собственных полномочий, а также расчета индекса бюджетных расходов.

Определение базовых бюджетных расходов поселений возможно по примеру методики определения данных расходов для бюджетов муниципальных районов (городских округов), утвержденной законом Псковской области от 06.11.2006 №601-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Псковской области». Особенностью данной методики является определение базовых бюджетных расходов на выполнение отдельных полномочий местного значения муниципальных районов (городских округов) в соответствии с количеством получателей услуг, предоставляемых муниципальными образованиями, нормами и нормативами расходов на предоставление услуг. Данная методика используется в Псковской области на протяжении ряда последних лет (до принятия областного закона №601-ОЗ она утверждалась приложением к закону об областном бюджете на соответствующий год) и довольно хорошо себя зарекомендовала.

Так, с полной уверенностью можно утверждать, что оценка расходных потребностей муниципалитетов в рамках распределения финансовой помощи с помощью существующей методики соответствует общим требованиям вопросов межбюджетного регулирования, таким как:

- независимость используемых показателей от налогово-бюджетной политики органов местного самоуправления;
- общедоступность исходных данных, а также возможность и проверки, и подтверждения;
- понятность и простота расчетов для всех субъектов межбюджетных отношений;
- точность и высокое качество оценки расходных потребностей;
- использование статистически устойчивых показателей;
- использование показателей, основывающихся на параметрах за ряд отчетных лет.

Таким образом, перед финансовыми органами субъектов Федерации стоит непростая задача по разработке методики распределения выравнивающих трансфертов бюджетам поселений, проверке ее работоспособности и совершенствования на основе мониторинга финансового, социально-экономического положения поселений и качественных характеристик управления бюджетами.

ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Е. В. Боровикова

*Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов России, г. Тула
budget105@mail.ru*

Функциональные возможности системы бюджетного планирования определяются уровнем экономической, финансовой и социальной результативности взаимодействия таких элементов бюджетного планирования, как ресурсы, методы и инструментарий планирования, мероприятия и стратегии, подлежащие реализации на этапе исполнения бюджетов.

Одним из основных направлений реформирования бюджетного процесса и системы бюджетного планирования на региональном и местном уровнях в настоящее время является переход к системе среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат. Данный подход обеспечивает эффективную систему формирования и мониторинга бюджетных расходов. Повышение же качества бюджетного планирования в целом возможно лишь при наличии столь же результативного, адекватного потребностям бюджетных процедур механизма планирования доходной части бюджетов.

Основными составляющими системы планирования доходов бюджета региона и муниципальных образований выступают ресурсы, участвующие в формировании бюджета, в планово-расчетных обоснованиях реальности достижения устанавливаемого на предстоящий год дохода. Взаимодействие ресурсных составляющих планирования доходов бюджетов осуществляется на сбалансированной основе трудовых ресурсов, основных фондов и материальных элементов оборотных средств, а также исходя из необходимого для успешного бюджетного планирования объема информации.

Данное взаимодействие происходит в процессе реализации соответствующих мер и действий в рамках компетенций участников бюджетного планирования. При этом конкретные меры воздействия со стороны участников бюджетного процесса с целью получения необходимого (желаемого) или ожидаемого (установленного) общего дохода регионального или муниципального бюджета можно разделить на организационные, финансово-экономические, фискальные.

Организационные меры направлены на осуществление и соблюдение законодательно установленных процедур бюджетного планирования, разработку сводных финансовых балансов в целях определения имеющихся и поступающих на территорию финансовых средств, сценариев социально-экономического развития региона или муниципалитета, проектов регионального бюджета на предстоящий год. Финансово-экономические мероприятия определяют размеры и структуру доходной части бюджета, размер и структурные составляющие внутреннего государственного долга, источники и объем внутренних заимствований на планируемый год в целях покрытия дефицита бюджета, стоимостные объемы (затраты) потребления всех видов ресурсов, участвующих в процессе бюджетного планирования, в том числе и в планово-расчетных обоснованиях достижения установленного размера

общего дохода бюджета. Фискальные меры характеризуют эффективность функционирования налоговой системы, уровень оптимальности ее структуры и рациональность ставок налогообложения, позволяющие контролировать соблюдение приемлемого действующего или растущего уровня предпринимательской активности, корреспондирующие с требуемым уровнем финансового обеспечения бюджетополучателей (бюджетных организационно-правовых структур).

Следует в этой связи отметить, что меры организационного, финансово-экономического и фискального характера в системе планирования доходной части бюджета должны взаимодополнять и сочетаться в процессе формирования бюджета, так как должны быть ориентированы как на обеспечение его результативности (необходимого уровня доходности) и затратности (распределение бюджетных средств, соответствующее согласованным запросам бюджетополучателей), так и на повышение темпов социально-экономического роста регионов. Поэтому предпринимаемые субъектом планирования доходной части бюджета комплексные меры должны согласовываться с реальными возможностями налогоплательщиков, а также с необходимыми объемами финансовых средств бюджетополучателей.

Организационные меры в системе планирования доходной части регионального и муниципального бюджета в данном случае должны быть направлены на формирование приоритетных в социальном и экономическом отношениях и значимых программ, инвестиционных проектов, на определение оценок прогноза их результативности и эффективности, на реализацию программного и проектного инвестирования бюджетных средств.

Фискальные действия и меры субъекта планирования доходов бюджета должны быть в целевом отношении ориентированы на осуществление мониторинга, контроля и устранения действующих, предупреждение возникающих негативных тенденций, препятствующих достижению ожидаемой или необходимой (желаемой) величины чистой прибыли от денежных средств, вкладываемых в социально и экономически значимые программы и проекты.

При реализации финансово-экономических мероприятий на современном этапе значительное внимание следует уделять формированию принципов долговой политики субъектов РФ и муниципальных образований, улучшению управления средствами, направляемыми на развитие территорий, планированию адресных инвестиционных про-

грамм. На региональном и местном уровнях следует разрабатывать концепции и планы долговой политики территорий, в которых должны быть сформулированы основные направления, цели и размеры заимствований. Необходимо подчеркнуть, что управление государственным долгом является одним из важнейших механизмов исполнения бюджета, а привлечение заемных средств рассматривается как необходимая часть региональной бюджетной политики и является инструментом решения как текущих, так и стратегических задач развития регионов и муниципальных образований. Бюджетный кодекс РФ предусматривает инициативу региональных и местных органов власти по осуществлению заимствований (ст. 90, 104 БК РФ), определяет их форму, предельные объемы (ст. 99, 100, 107 БК РФ).

Развитие различных направлений долговой политики и ее оптимизации необходимо предусмотреть уже на этапах планирования бюджетов, их сбалансированности, осуществления бюджетных ассигнований. Мероприятия, направленные на повышение качества управления государственным долгом субъектов РФ и муниципальных образований, следует сформулировать следующим образом:

- выделение ключевых факторов, определяющих целесообразность проведения политики активного управления государственным долгом;
- наличие у органов власти стратегических задач управления долгом как инструментом его инвестиционной политики;
- создание и ведение муниципальной долговой книги, детальный и непрерывный учет кредиторской задолженности и долговых обязательств внебюджетных фондов, созданных по решению органов местного самоуправления;
- мониторинг кредиторской задолженности бюджетных учреждений, ведение переговоров о реструктуризации просроченных ее сумм;
- проведение экспертизы проектов, в результате финансирования которых возникают долговые обязательства;
- составление консолидированного графика платежей по всем долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, разработка сценарного прогноза источников погашения долга;
- проведение периодической оценки кредитоспособности субъектов РФ и муниципальных образований сотрудниками органов местного самоуправления и внешними экспертами с присвоением кредитного рейтинга территории.

СОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: РОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В. Н. Бунгов

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
nvlad@dr.karelia.ru

Взаимоотношения муниципальных органов власти, общественно-го сектора с частным не должны ограничиваться только взиманием и зачислением налогов в бюджеты различных уровней. И жители муниципальных образований в лице органов местного самоуправления, и бизнес заинтересованы в более содержательных формах сотрудничества и партнерства.

Существующие нормативы отчислений от налогов в муниципальные бюджеты не позволяют рассчитывать на появление у муниципальных образований свободных средств для реализации масштабных инвестиционных и инновационных программ. Среди гарантированных источников налоговых доходов отчисления по налогу на доходы физических лиц составляют 10% для поселений, 20% для муниципальных районов и 30% для городских округов, отчисления по единому сельскохозяйственному налогу – 30, 30 и 60% соответственно. Администрированием налогов занимаются федеральные органы власти, для частного бизнеса далеко не очевидна связь между размером уплачиваемых налогов и формированием благоприятных условий для инвестиционной и инновационной деятельности на местном уровне. В настоящее время для многих муниципальных образований основной частью доходной части бюджетов являются трансферты.

Поддержка инвестиционной и инновационной деятельности во многом является прерогативой федеральных органов власти. Функция выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и территорий РФ также находится в ведении федерального центра.

Федеральная адресная инвестиционная программа по своей логике не предполагает договоренностей о взаимных обязательствах между государством и бизнесом. Создаваемые по конкурсу особые экономические зоны призваны создать для бизнеса низкие административные барьеры, инфраструктурную поддержку, налоговые и таможенные

преференции. Выделение инвестиционных средств и предоставление госгарантий осуществляется в рамках Инвестиционного фонда. Создание Венчурного фонда и Российской венчурной компании направлено на поддержку инновационной деятельности. На привлечение инвестиций в экономику РФ нацелены концессионные конкурсы.

Федеральные программы поддержки занимаются уже проработанными проектами. На поддержку могут претендовать, как правило, крупные компании, способные нести затраты по подготовке заявок, проектно-сметной документации и согласованию проектов.

Большинство муниципальных образований имеют ограниченные возможности для непосредственного содействия местному экономическому развитию путем финансирования инвестиционных и инновационных проектов. В планируемых бюджетах муниципальных образований, отражающих существующую систему хозяйственных взаимоотношений и состояние общественного сектора в части доходов и расходов, практически не остается возможности выделения средств для поддержки инвестиционных и инновационных проектов бизнеса.

Необходимо изыскивать новые возможности реализации задач МСУ по повышению качества жизни местного населения, созданию общественных благ и предоставлению общественных услуг за счет инвестиций и инноваций. Для этого могут быть использованы различные формы государственно-частного партнерства и сотрудничества.

Фактически большая часть инвестиций финансируется не из муниципальных бюджетов, а субъектами Федерации, федеральным центром, хозяйствующими субъектами и домохозяйствами. Органы местного самоуправления вынуждены взаимодействовать с другими уровнями власти, бизнесом, жителями для осуществления планов инвестиций и инноваций.

Разработка стратегии развития муниципального образования может стать эффективным инструментом согласования интересов бизнеса и местных жителей в лице органов местного самоуправления. Разработку такого рода стратегии можно рассматривать как первый шаг формирования государственно-частного партнерства на уровне муниципальных образований, как инструмент социально-экономического развития, способствующий установлению доверия между различными секторами муниципального хозяйства. Возникшее в ходе разработки стратегии сотрудничество, согласованные детали стратегий в даль-

нейшем могут перерасти в конкретные договоренности, имеющие полную юридическую силу и обязательные для исполнения сторонами.

Привлечение организаций различных секторов для реализации инвестиционных и инновационных проектов дает возможность аккумулировать финансовые средства, получать выгоду на экономии от масштаба, обеспечивать общественными услугами и благами большее число жителей.

Реализация различных форм государственно-частного партнерства, включая межмуниципальные соглашения, позволяет органам местного самоуправления привлечь в общественный сектор дополнительные финансы, знания и технологии.

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕХОДА БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ В ОРГАНЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

Н.Н. Бурцева

*Управление Федерального казначейства
по Республике Саха (Якутия), г. Якутск
bourtsevann@rambler.ru*

В современных условиях развития бюджетной системы Российской Федерации создание единой структуры исполнения бюджетов всех уровней (региональных и муниципальных) является первостепенной задачей государства для обеспечения успешного функционирования государственных финансов в экономическом пространстве России в целом. При этом первостепенная роль в организации исполнения бюджетов отводится органам Федерального казначейства, поскольку они являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений¹.

В связи с этим одной из основных задач, поставленных перед органами Федерального казначейства на Всероссийском совещании ру-

¹ Ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ.

ководителей территориальных органов Федерального казначейства в 2006 году, являлся перевод финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства. Федеральным казначейством был составлен и направлен для исполнения его территориальными органами План мероприятий по реализации «Основных задач системы Федерального казначейства на 2005 год»², в который были включены необходимые организационно-технические мероприятия по переводу исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства.

Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 года №1н утвержден Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства. Данным порядком предусмотрены два варианта кассового обслуживания.

Первый вариант – открытие и ведение лицевого счета финансового органа или уполномоченного органа соответствующего бюджета в органе Федерального казначейства. *Второй вариант* кассового обслуживания связан с открытием и ведением органами Федерального казначейства лицевых счетов главных распорядителей и получателей средств соответствующего бюджета. Право выбора варианта кассового обслуживания предоставляется высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации и местных администраций³.

Приказом Федерального казначейства от 25 августа 2005 года №12н утвержден «Общий порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Как и в других регионах, переход на казначейское исполнение бюджета субъекта и местных бюджетов в Республике Саха (Якутия) состоялся с 1 января 2006 года. Распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 09 декабря 2005г. №1568-р был определен

² Письмо ФК №42-7.2-05/471 от 12.07.2005г.

³ П.3.2 Порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства, утв. Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005г. №1н.

вариант с открытием лицевых счетов уполномоченным финансовым органам соответствующего бюджета.

Функции уполномоченных финансовых органов исполняют Министерство финансов Республики Саха (Якутия) и финансово-казначейские управления, расположенные соответственно на территории данных муниципальных образований.

В республике имеется практика смены варианта кассового обслуживания. Так, например, в отделении по г. Якутску Управления Федерального казначейства по Республике Саха (Якутия) со второго полугодия 2006 года муниципальное образование ОАГО п. Жатай с первого варианта перешло на второй. Предусмотренное при данном варианте соглашение об осуществлении территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций по исполнению местного бюджета при кассовом обслуживании исполнения бюджета без санкционирования расходов было подписано обеими сторонами.

Положительными сторонами влияния перехода на кассовое обслуживание в органах Федерального казначейства бюджета Республики Саха (Якутия) и местных бюджетов на общий бюджетный процесс являются:

- приведение основных процессов, связанных с составлением и исполнением бюджетов, в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации;
- обеспечение оперативной информацией о кассовых поступлениях и выплатах по кодам бюджетной классификации Российской Федерации в разрезе бюджетов;
- ежемесячная выверка данных для составления отчетов по исполнению бюджетов, позволяющая повысить их достоверность и прозрачность, что обеспечивает владение точной информацией;
- усиление финансового контроля путем осуществления органами Федерального казначейства целевого использования бюджетных средств;
- использование соответствующего программного продукта, обеспечивающего достоверный и оперативный учет бюджетных средств;
- активизация работы муниципальных образований по проведению инвентаризации муниципальных учреждений для составления реестра бюджетополучателей, приведение в соответствие с действующим

шим законодательством учредительных документов данных учреждений.

С другой стороны, на расширенном заседании коллегии Федерального казначейства были озвучены основные проблемы, затрудняющие процесс кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов и местных бюджетов:

- отсутствие регистрации в налоговых органах отдельных муниципальных образований, имеющих самостоятельные бюджеты;

- отсутствие законодательно утвержденных бюджетов отдельных муниципальных образований и законодательно утвержденных администраторов неналоговых поступлений муниципальных образований;

- отсутствие кодов бюджетной классификации, закрепленных за администраторами поступлений в местные бюджеты, отсутствие главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств;

- отсутствие достоверной информации о технической готовности финансовых (уполномоченных) органов муниципальных образований субъектов РФ, плохое качество каналов связи, недостаточная квалификация персонала на местах⁴.

Указанные проблемы характерны и для Республики Саха (Якутия). Особенностью Республики Саха (Якутия) являются большие расстояния и низкий уровень обеспеченности коммуникационной инфраструктуры. Это затрудняет эффективность работы региональной казначейской системы, и поэтому необходимо планомерное усиленное улучшение обеспеченности финансовых органов современными информационными средствами. Таким образом, переход в полном объеме на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства бюджетов субъектов и муниципалитетов обеспечивает выполнение всех принципов Бюджетной системы Российской Федерации.

⁴ Итоги и задачи Федерального казначейства // Финансы. 2006. № 5. С. 31.

ОБ УЧАСТИИ АССОЦИАЦИИ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ» В ФОРМИРОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

И. А. Герман

*Ассоциация «Совет муниципальных образований Амурской области»,
Мазановский районный Совет народных депутатов
nardep@amur.ru*

По данным Минэкономразвития, в конце 1990-х – начале 2000-х гг. существовало как минимум 340 федеральных законов, в которых упоминались органы местного самоуправления, т. е. на них возлагались определенные обязанности и ответственность, причем зачастую – без закрепления финансов. Число нормативных актов, касающихся надделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требующих дополнительных расходов, составляло на тот период более 1400. И сегодня практически ничего не изменилось. Одной из наиболее серьезных проблем в сфере реализации ФЗ-131 является финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления по исполнению вопросов местного значения.

Хотя при принятии Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) был предусмотрен перечень полномочий, закрепляемых за каждым уровнем местного самоуправления (что подразумевало закрепление за ними доходных источников в полном объеме), принятые позже поправки в данный закон расширили перечень полномочий, да еще и дали «возможность» органам местного самоуправления «участвовать» в совместном решении вопросов с органами государственной власти без передачи субвенций на их исполнение.

Переходные положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в основном были реализованы в Амурской области в течение 2004-2005 гг. С 1 января 2006 года положения Федерального закона применяются во всех 319 муниципальных образованиях области в полном объеме.

Однако недостаточный объем доходных источников муниципальных образований и несовершенство межбюджетных отношений не позволяют эффективно проводить реформу местного самоуправления. Доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для обеспечения полного и качественного исполнения ими собственных полномочий.

Формирование местных бюджетов показало, что процедуры, предусмотренные законодательством для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, довольно сложны и требуют введения дополнительных, более простых и гибких вариантов.

Главной причиной сокращения налоговой базы, еще до введения в действие законов 120-ФЗ и 131-ФЗ, являлось ежегодное снижение нормативов отчислений от федеральных и областных налогов. В результате год от года снижалась самостоятельность местных бюджетов, которые становились все более зависимы от вышестоящих бюджетов, определяющих суммы безвозмездных перечислений.

Сформированный на 2007 год бюджет показывает, что предлагаемые на сегодняшний день инструменты межбюджетного регулирования не позволяют в полной мере обеспечить сбалансированность местных бюджетов. Поэтому участие «муниципалов» в процессе формирования межбюджетных отношений становится все более актуальным.

Ассоциация муниципальных образований Амурской области впервые была создана 24 июля 1996 года. В Ассоциацию вошли все муниципальные образования области (319 муниципальных образований), полномочными представителями которых являются председатели районных, городских Советов народных депутатов, главы районов, городов и сельских поселений.

Одна из главных задач Ассоциации муниципальных образований области – организация взаимодействия органов местного самоуправления, защита общих интересов муниципальных образований как на областном, так и на федеральном уровне, а также правовое обеспечение членов Ассоциации в целях разрешения социально-экономических проблем, стоящих перед муниципальными образованиями области.

Ассоциацией муниципальных образований области неоднократно поднимался вопрос о готовности муниципальных образований к реализации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при этом отмечалась необходимость дополнительного финан-

сирования для исполнения вопросов местного значения и применения в соответствии со ст. 138 Бюджетного кодекса РФ факторов, учитывающих социально-экономические, климатические, географические и иные объективные условия, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг для территорий с низкой плотностью населения и для поселений.

По инициативе Ассоциации для проведения областных мероприятий, связанных с деятельностью органов местного самоуправления, привлекаются члены Ассоциации, постоянно проводятся совместные обучающие семинары. Представители Ассоциации постоянно включаются в состав рабочих групп, согласительных комиссий при разработке законов области, входят в состав Совета по местному самоуправлению при губернаторе области.

Члены Ассоциации в поиске правильных решений проводят большую работу по обмену опытом как внутри области, так и за ее пределами, за текущий период они побывали в Приморском крае, Камчатской области, г. Новосибирске, г. Санкт-Петербурге, г. Петрозаводске и др.

Целью государственного регулирования доходов бюджетов, на наш взгляд, должно стать такое распределение налоговых поступлений между звеньями бюджетной системы РФ, которое гарантировало бы минимально необходимую часть расходов, законодательно закрепленную за каждым из этих звеньев, и свело бы тем самым к минимуму потребность в дополнительном перераспределении между ними финансовых средств.

По инициативе органов местного самоуправления внесены изменения в межбюджетные отношения по принципиальным моментам, а именно:

- на уровень поселений и городских округов, помимо ранее установленных дополнительных нормативов отчислений от налогов, поступающих в областной бюджет, был отдан транспортный налог в размере 20%, НДС в объеме 10%, налог на игорный бизнес в размере 10%;

- при формировании и утверждении проектов областного бюджета на 2007 и 2008 годы по согласованию с представительными органами муниципальных районов (городских округов) дотации из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) могут быть полностью или частично заменены дополни-

тельными (дифференцированными) нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в областной бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, но не более 10% налоговых доходов консолидированного бюджета области от указанного налога.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОГО НАДЗОРА

О. В. Глазунова

Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Волгоградской области, г. Волгоград

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора создана для осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Кроме того, она выполняет функции органа валютного контроля, организуя с участием агентов валютного контроля и иных контролирующих органов проверки полноты и правильности учета и отчетности по валютным операциям.

Новым в сфере государственного финансового контроля, осуществляемым исполнительной властью, как органами внутреннего контроля, является тот факт, что на Росфиннадзор и его территориальные управления возложен надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре за органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

На сегодняшний день практика проведения подобных контрольных мероприятий отсутствует.

На Росфиннадзор возложена задача организации формирования и ведения единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Этот аспект крайне важен для последующего формирования единой системы государственного финансового контроля в стране и законодательного ее оформления. Предполагается,

что база будет сформирована на основании результатов контрольных мероприятий начиная с 2005 года.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора занимает особое место в существующей системе государственного финансового контроля Российской Федерации. В условиях бюджетирования, ориентированного на результат, для Федеральной службы финансово-бюджетного надзора актуальными являются следующие цели:

1. Повышение эффективности контрольной и надзорной работы Росфиннадзора;

2. Повышение информационной открытости Росфиннадзора.

Первая стратегическая цель отражает стратегическую направленность деятельности Росфиннадзора в рамках сформулированной миссии по контролю и надзору на постоянное совершенствование и повышение эффективности в рамках общих задач национального социально-экономического развития.

Вторая стратегическая цель отражает стратегическую ориентацию деятельности Росфиннадзора на расширение взаимодействия и формирование четкой «обратной связи» с широкой общественностью, что в перспективе будет способствовать получению и Росфиннадзором, и обществом объективной оценки.

Для повышения эффективности контрольных мероприятий, проводимых органами государственного финансового контроля, необходимо, прежде всего, укрепление нормативной правовой базы в области государственного финансового контроля, а именно принятие:

- 1.1. Федерального закона «О государственном финансовом контроле», который бы устанавливал единые правовые и методологические основы осуществления государственного финансового контроля в Российской Федерации, систему органов государственного финансового контроля и механизм их взаимодействия, а также государственный статус ревизора.

- 1.2. Порядка рассмотрения представлений и предписаний Росфиннадзора.

- 1.3. Классификатора нарушений и недостатков, выявляемых в ходе государственного финансового контроля в целях обеспечения единого подхода к выявлению и оценке нарушений и недостатков и их последствий при осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере.

Мировой опыт свидетельствует, что важнейшим средством повышения эффективности, результативности государственного финансового контроля является его стандартизация.

Результаты контрольных мероприятий, осуществляемых с использованием методов и критериев, определенных международными стандартами финансовой отчетности, международными стандартами аудита, ревизионными стандартами ИНТОСАИ, дадут возможность сопоставить результаты использования бюджетных средств с результатами, достигнутыми при аналогичных или достаточно близких ситуациях в зарубежных странах, а также явятся для зарубежных и отечественных инвесторов своего рода государственной гарантией эффективной работы проверяемых хозяйствующих субъектов.

РАЗВИТИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА: ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

А. А. Голдобина

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

annygold@mail.ru

Социально-экономическое развитие региона в значительной степени зависит от состояния бюджетной сферы. Бюджетная политика РК должна быть направлена на повышение эффективности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами в направлении развития приоритетных секторов экономики как на региональном, так и на местном уровне. Как и прежде, федеральный центр оставляет за собой наиболее надежно собираемые налоги, дающие наибольшие поступления в бюджет. Региональные органы власти, и особенно органы местного самоуправления, не наделяются достаточными для реализации своих полномочий фискальными ресурсами.

В качестве эффективности проведения бюджетной политики при освоении и развитии природно-ресурсного потенциала региона в докладе особое внимание уделено:

– учету бюджетных последствий проводимых структурных преобразований в экономике и социальной сфере;

- совершенствованию механизмов применения программно-целевых методов при планировании и осуществлении бюджетных расходов;

- анализу практики планирования и исполнения бюджетов, совершенствованию управления действующей сети получателей бюджетных средств, построению бюджетного процесса (от региона до поселения);

- анализу внедрения новых механизмов бюджетного финансирования;

- анализу внебюджетных источников финансирования приоритетных секторов экономики региона.

По-новому взглянуть на условия формирования и возможности развития приоритетных секторов экономики региона позволили выполненный анализ всех возможных источников финансирования, включая иностранные инвестиции. Представлен анализ состояния бюджетной сферы, источников финансирования приоритетных секторов экономики Республики Карелия (приоритетных отраслей промышленности), туризма, секторов социальной сферы в разрезе самоуправляющихся территорий республики, СЗФО и РФ.

В результате выявления приоритетных секторов регионального рынка нами была выделена система региональных экономических субъектов, которые формируют свои отношения с целью обеспечения рационального обращения товарных групп. Поэтому в соответствии со своей специализацией и степенью вовлечения в рыночный хозяйственный механизм региональные экономические субъекты были сгруппированы в следующие укрупненные блоки-подсистемы:

- сфера производства (крупные промышленные центры);
- сфера обращения (движение потоков товаров и услуг);
- финансово-кредитная сфера (движение финансовых потоков);
- органы власти (институциональная среда);
- социальная сфера.

В рамках исследования условий пространственной организации экономических связей представлена динамика изменения отраслевой и пространственной ресурсной базы региональных экономик и обоснованы возможности и направления развития услуг, товаро- и ресурсодвижения (в рамках региона, межрегионального и международного пространства).

Эффективность функционирования экономического пространства (с учетом всех источников финансирования) зависит от емкости регионального рынка, структуры потребления ресурсов внутри региона, характера и ассортимента производства. Эта зависимость предопределяет особенности процессов услуг, товаро- и ресурсодвижения, а также схемы развития торгово-экономических и финансовых связей. Распределительные отношения оказывают существенное влияние на структурные сдвиги. В свою очередь, и структура экономики региона воздействует на характер услуг, товаро- и ресурсораспределения.

Повышение конкурентоспособности и эффективности республиканского производства требует расширения инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования – собственных средств предприятий (остающихся основным источником финансирования), иностранных инвестиций и заемных средств. Необходима государственная поддержка развития градообразующих предприятий и приоритетных производств, дающих высокий бюджетный эффект и быстрый возврат инвестиций. Данная мера позволит увеличить темпы роста перерабатывающих конкурентоспособных производств в целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей промышленности и промышленности нерудных строительных материалов.

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

С. Г. Горбушина

Санкт-Петербургский государственный университет,

г. Санкт-Петербург

s.gorbouchina@econ.spbpu.ru

В основе успешного, динамичного развития любой страны лежит степень самостоятельности бюджетов различных уровней. Оптимально построенные межбюджетные отношения позволяют в равной степени результативно решать задачи общегосударственного уровня и местного значения.

Известны две классические модели межбюджетных отношений, отражающие степень самостоятельности бюджетов. Американская модель (конкурентный федерализм), в основе которой – реальная самостоятельность бюджетов, предполагает закрепление за бюджетами собственных налогов, самостоятельность в расходах, свободу заимствований, слабое участие вышестоящих бюджетов в выравнивании территорий, возможность «банкротства» и т. п. Полная противоположность ей – германская модель (кооперативный федерализм), предполагающая совместное регулирование доходов и расходов бюджетов, ограничения субнациональных заимствований, сильное выравнивание территорий, помощь кризисным регионам и др.

Самостоятельность бюджетов в современной России была провозглашена в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, в соответствии с которой бывшие автономные республики, входящие в состав РСФСР, приняли свои декларации, определяющие степень их экономической самостоятельности и характер взаимоотношений с центральной властью. Как известно, в бюджетных отношениях это нашло выражение в отказе от формирования единого бюджета государства и в предоставлении субъектам Федерации более широких полномочий по формированию их бюджетов и финансированию бюджетных обязательств. Самостоятельность бюджетов того времени складывалась прежде всего по принципу расширения прав (права осуществления заимствований и т. п.). Соответственно более искушенные и энергичные субъекты Федерации оказались в привилегированном положении и сформировалась асимметричная федерация, отражающая весьма различающуюся степень самостоятельности субфедеральных бюджетов. Лишь Федеральным законом от 20.08.2004г. № 120-ФЗ был введен принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в соответствии с которым договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие этому закону, признаны недействительными.

Последняя редакция Бюджетного кодекса РФ самостоятельность бюджетов обозначила с позиции не только прав, но и обязанностей. Помимо этого, наряду с устоявшимися подходами (самостоятельное осуществление бюджетного процесса, закрепление полномочий по

формированию доходов и определению направления расходования средств соответствующего бюджета и т. п.) введены новые, принципиально расширяющие содержание самостоятельности в направлении не только прав, обязанностей, но и ответственности. В их числе: закрепление за органами власти субфедерального уровня права самостоятельно устанавливать свои расходные обязательства (в соответствии с законодательством) и исполнять их за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета; введение временной финансовой администрации в субъекте РФ (муниципальном образовании) в целях подготовки и осуществления мер по восстановлению платежеспособности последних и др.

Претерпели качественные изменения процессы бюджетного выравнивания. Все большее место в распределении бюджетных средств стали занимать подходы, в основе которых конкурсное финансирование и распределение на основе формул, т. е. с учетом инициативы и экономической активности самих получателей средств бюджета. Так, распределение Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, предназначенного для поддержки и стимулирования бюджетных реформ, осуществляется исключительно на конкурсной основе с учетом качества представленных программ, их приоритетности и эффективности. Аналогично распределяется Фонд регионального развития. На основе формул с учетом оценки налогового потенциала и нормативных бюджетных расходов осуществляется распределение Фонда финансовой поддержки регионов в целях выравнивания бюджетной обеспеченности по текущим расходам. Строго формализовано распределение Фонда софинансирования социальных расходов, Фонда компенсаций (социальные пособия и льготы населению в соответствии с федеральным законодательством). Произошли изменения в формах межбюджетных трансфертов, в частности, упразднен такой инструмент перераспределения средств как бюджетная ссуда, все большее место в межбюджетных отношениях занимает бюджетный кредит.

В целом эти условия создают предпосылки для развития реальной самостоятельности территорий, их экономической активности в целях гармоничного развития. В основе этих процессов, как представляется, должны лежать усиление взаимосвязи всех принципов построения бюджетной системы и введение персональной ответственности должностных лиц за неверно принятые финансовые решения.

ПОЛЯРИЗОВАННОЕ РАЗВИТИЕ – НОВЫЙ ПОВОРОТ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Н. С. Горлевская

Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Анапты
gorlevn@iep.kolasc.net.ru

Одним из результатов последних исследований и разработок в региональной политике стала Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов РФ, разработанная Министерством регионального развития. Согласно данному документу, теперь бюджетные средства в первую очередь будут выделяться так называемым «опорным» территориям («локомотивам роста»), депрессивные же регионы будут получать деньги лишь на исполнение социальных обязательств перед гражданами РФ. В свою очередь, «регионы-чемпионы» должны буквально вытянуть развитие соседних территорий, неспособных пока самостоятельно обеспечить собственный экономический рост. Эта модель должна сменить сложившуюся ныне де-факто систему из нескольких регионов-доноров и основной массы реципиентов, ставшую главным итогом «выравнивания», осуществлявшегося десятилетиями.

Концепция заявляет о необходимости перехода от «политики выравнивания» к принципу «поляризованного» («сфокусированного») развития. Предполагается специальная концентрация финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах» («полюсах»), из которых инновационная активность впоследствии распространится на другие территории.

Фактически регионы «неравноправны» и сейчас. Показатель бюджетной обеспеченности в 2000-2004 гг. у 70-75 регионов (из 89) меньше среднероссийского уровня, а у порядка 50 регионов обеспеченность составляет менее $\frac{1}{2}$ от среднего показателя. Одновременно обеспеченность на уровне среднего по России в разные годы всего у 2-7 регионов. При этом 7 субъектов Федерации особо выделяются – их бюджетная обеспеченность значительно превышает среднероссийский уровень. Такова объективная картина, которую не могут пока что изменить никакие документы, призванные обеспечивать равномерное распределение средств. На сегодняшний день примерно половину ВВП обеспечивают 10-12 регионов, среди которых основная масса – сырье-

добывающие. В случае изменения конъюнктуры сырьевого рынка для них существует опасность оказаться в числе депрессивных. Но этот риск, считают разработчики концепции, не настолько велик, тем более что им отводится роль доноров бюджета, а не опорных регионов. И как доноры, эти регионы должны придавать стабильность функционированию экономики страны ввиду сосредоточения в них основных стратегических сырьевых ресурсов. Списка опорных регионов пока нет. Согласно концепции планируется поддерживать проекты федерального и субфедерального масштаба, то есть не просто проекты развития того или иного субъекта РФ, а больших регионов.

Разработчики Концепции исходят из принципа эффективности вложения в развитие, а не из необходимости простого стабильного поддержания определенного уровня. Концентрация усилий в рамках отдельных регионов позволяет получить эффект масштаба и эффект агломерации, которые создают в «полюсах роста» силы саморазвития, а правильный выбор данных полюсов в стране обеспечивает со временем подъем окружающих регионов. Принцип поляризованного развития эффективен только тогда, когда на территории страны появляется сеть полюсов роста разного уровня.

Формирование из регионов – «локомотивов роста» нового опорного каркаса страны заявлено главным приоритетом регионального развития Российской Федерации. В Концепции определены основные условия, которым должен удовлетворять регион, чтобы его можно было считать «локомотивом». Но перечня конкретных количественных и качественных показателей, по которым эта «локомотивность» будет определяться, нет.

Пространственное развитие привлекает внимание не только представителей властных структур, но и ряда отечественных экспертов. Результаты их исследований представлены в Концепции регионального развития, подготовленной группой экспертов РАН и МГУ. Эта Концепция не является абсолютной альтернативой предложениям самого МРР, но по ряду проблем позиции двух документов не совпадают. Ею предполагается осторожнее подходить к использованию теории «полюсов роста». В качестве ориентира региональной политики предлагается опираться на опыт стран Западной Европы, особенно членов Евросоюза, которые были ее пионерами, накопив большой позитивный и негативный опыт и достигнув немалых успехов. Вместо предполагающейся МРР РФ «Генеральной схемы пространственного развития

РФ» обосновывается необходимость создания работающей региональной политики, включающей институты, законы, финансы и инструменты. В конечном итоге эта концепция предлагает вмешиваться в процессы регионального развития не ради успехов в сфере экономики, а для достижения «территориальной справедливости» и смягчения территориальных диспропорций в качестве жизни населения.

В докладе будут освещены приоритеты регионального развития, основные принципы и положения, достоинства и недостатки как самой Концепции, так и предполагаемых моделей пространственного развития страны, будет представлен вариант определения опорных регионов – «локомотивов».

КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ

С. И. Гусев

Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю,

г. Барнаул

info@kazna.altai.ru

С 1 января 2006 года в соответствии со статьей 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований осуществляется органами Федерального казначейства в соответствии с Порядком кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденным приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 г. № 1н (далее – Порядок 1н).

Осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства позволило реализовать с 1 января 2006 года один из основных принципов управления государственными и муниципальными финансами – единый счет соответствующего бюджета.

Законом Алтайского края от 02.12.2003г. № 64-ЗС «Об установлении границ муниципальных образований и наделений их статусом сельского, городского поселения, городского округа и муниципального района» наделены статусом: сельского поселения – 720 муниципальных образований, городского поселения – 5 муниципальных образований, городского округа – 12 муниципальных образований и муниципального района – 60 муниципальных образований.

По состоянию на 1 января 2006 года все 797 муниципальных образований заявили о самостоятельном исполнении соответствующих бюджетов.

Кассовое обслуживание исполнения краевого и местных бюджетов осуществляется органами Федерального казначейства края в соответствии с заключенными Соглашениями по варианту кассового обслуживания с открытием администраторам, главным распорядителям, распорядителям и получателям средств соответствующих бюджетов лицевых счетов для учета операций по кассовым выплатам из бюджета и доведением объемов финансирования расходов на основании Реестров на финансирование.

По состоянию на 1 апреля 2007 года в органах Федерального казначейства края открыто 874 лицевого счета получателям средств краевого бюджета и 2427 лицевых счетов получателям средств местных бюджетов.

Управление и отделения по городам и районам Управления Федерального казначейства по краю предоставляют соответствующим финансовым (уполномоченным) органам оперативную и месячную информацию, предусмотренную Порядком 1н и в соответствии с утвержденными Регламентами о порядке и условиях обмена информацией при кассовом обслуживании исполнения бюджетов.

Учет операций по кассовым выплатам из краевого и местных бюджетов проводится на лицевых счетах получателей средств соответствующих бюджетов на основании платежных документов с предварительным санкционированием расходов органами Федерального казначейства края.

Одними из основных проблем при реализации в Алтайском крае с 1 января 2006 года Порядка 1н были:

– отсутствие высокоскоростных каналов связи, позволяющих эффективно работать в современных прикладных программных продуктах на современном оборудовании;

-
- низкий уровень технической оснащенности (отсутствие компьютеров, принтеров, модемов) в большинстве сельских и городских поселений для подготовки и обработки расчетно-платежных документов;
 - отсутствие специалистов по программному обеспечению в финансовых органах и администрациях поселений;
 - несвоевременное принятие решений об утверждении бюджетов отдельными сельскими поселениями и несвоевременное представление решений о бюджетах в органы Федерального казначейства;
 - непредставление в необходимый срок отдельными финансовыми (уполномоченными) органами сводных реестров главных распорядителей, распорядителей, получателей средств местного бюджета и изменений к ним.

В процессе кассового обслуживания исполнения муниципальных бюджетов наибольший круг вопросов возник у финансовых органов и администраций поселений по кассовым поступлениям, поскольку Порядок 1н позволяет проводить и учитывать на едином счете бюджета открытому органу Федерального казначейства для кассового обслуживания исполнения соответствующего бюджета не только операции по поступлению и возврату собственных доходов бюджета, но и операции по привлечению и погашению источников финансирования дефицита бюджета, а также по возврату бюджетных средств, выделенных на возвратной основе и восстановлению произведенных получателями средств кассовых расходов бюджета.

В процессе работы обсуждались, уточнялись и отрабатывались с финансовыми органами и администрациями поселений такие вопросы, как работа администратора поступлений с кодом доходов «Невыясненные поступления, зачисляемые в бюджет», оформление соответствующих расчетно-платежных документов; порядок осуществления и учета операций по кассовым выплатам из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов с доведением органами Федерального казначейства до администраторов бюджетных назначений и объемов финансирования по источникам; представление в установленные сроки оперативных и ежемесячных отчетов по кассовым поступлениям и кассовым выплатам из бюджета.

Результаты внедрения кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2006 году показали, что на сегодняшнем этапе становления и развития публичных финансов Российской Федерации решение о пе-

реходе на кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Федеральным казначейством оказалось своевременным и правильным.

Это подтверждает Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2007 году», в котором как позитивный факт отмечен перевод с 2006 года исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства.

Практика кассового обслуживания исполнения краевого и местных бюджетов укрепила доверие к органам Федерального казначейства края, о чем свидетельствует инициирование главами администраций муниципальных образований перехода на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства операций со средствами, полученными бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В настоящее время органами Федерального казначейства края в полном объеме обеспечивается кассовое обслуживание исполнения краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований, что является существенным фактором упорядочения бюджетного процесса в Алтайском крае и оказывает положительное влияние на устойчивость бюджетной системы в целом.

ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

С. А. Дербизова, А. В. Захарьина

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

Взыскание по денежным обязательствам получателей средств на основании предъявленных им исполнительных листов судебных органов осуществляется через Управление Федерального казначейства по Волгоградской области с 2001 года.

Изначально процедура взыскания осуществлялась в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2001 № 143, а порядок реализации был определен Приказом Минфина России от 15 мая 2001 г. № 36н «Об утверждении Правил организации работы Министерства финансов Российской Федерации и территориальных органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по взысканию на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета». Это давало возможность должникам переводить задолженность по исполнительным листам, а, следовательно, и оплату по ним на главных распорядителей для исполнения решений суда в порядке субсидиарной ответственности.

26 июля 2004 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 379 «Об изменении порядка исполнения требований исполнительных листов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета», которым были внесены изменения в порядок исполнения исполнительных документов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 143.

С 01.01.2006 вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2005 № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об исполнительном производстве"». Внесенные Законом № 197-ФЗ изменения касаются порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В связи с этим постановлением Правительства Российской Федерации от 20.03.2006 № 147 были отменены постановления Правительства от 22.02.2001 № 143 и от 26.07.2004 № 379, Минфин России своим приказом от 12.12.2005 № 146н отменил приказ №36н.

Внесены изменения в ст.1 Федерального закона от 21.07.1997 №119-ФЗ «Об исполнительном производстве». Статья 1 дополнена пунктом 2, который установил, что порядок исполнения судебных актов по передаче денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации гражданам и организациям устанавливается бюджетным законодательством Российской Федерации. Следовательно, взыскание денежных средств по обязательствам

получателей средств возможно только в соответствии с нормами бюджетного законодательства и только на основании судебных решений.

Изменения коснулись и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, добавлены статьи в Бюджетный кодекс Российской Федерации по порядку исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с этим судебные акты по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы на всей территории России и на всех уровнях бюджетной системы с 1 января 2006 года исполняются по нормам федерального законодательства, что, безусловно, является положительным моментом.

Исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации посвящена новая глава 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Необходимо обозначить те существенные отличия, которые были внесены при вступлении в действие изменений в Бюджетном кодексе Российской Федерации:

1) исполнительный документ может представлять не только взыскатель, но и суд по его просьбе;

2) при представлении дубликата исполнительного листа в органы Федерального казначейства должно быть представлено определение суда о его выдаче;

3) органы Федерального казначейства не вправе требовать от взыскателя указания в заявлении адреса, так как указываются только реквизиты банковского счета;

4) исполнение судебных актов осуществляется в течение трех месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение (ранее было два месяца);

5) при неисполнении должником требований, содержащихся в исполнительном документе, а также при нарушении должником сроков, установленных в главе 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы Федерального казначейства приостанавливают до момента устранения нарушений осуществление операций по расходованию средств на лицевых счетах должника (за исключением операций по исполнению исполнительных документов) с уведомлением должника, т. е. без предоставления должнику представления об устранении

нарушения бюджетного законодательства, а затем решения о приостановлении операций по лицевому счету;

б) при отсутствии или недостаточности соответствующих лимитов бюджетных обязательств и/или объемов финансирования расходов для полного исполнения исполнительного документа исполнение производится должником за счет средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в пределах общего остатка средств, учтенных на лицевом счете для учета средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Однако со вступлением в действие новой главы Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая коснулась порядка исполнения исполнительных документов по денежным обязательствам получателей бюджетных средств, у органов Федерального казначейства, в том числе и у специалистов Управления Федерального казначейства по Волгоградской области, по данной проблеме остаются и возникают вопросы, требующие дополнительных комментариев.

Как быть с исполнительными листами, которые поступят в текущем году, но будут исполнены полностью или частично в последующие годы? В большей степени данный вопрос будет касаться периодических выплат?

Каковы должны быть действия органа Федерального казначейства, если получатель не может перепредставить смету доходов и расходов из-за отказа вышестоящего распорядителя вновь утвердить смету с указанием кода экономической классификации расходов, по которому был произведен кассовый расход по исполнению требований исполнительного документа?

Может ли копия поручения на единовременную выплату пенсии пенсионеру, представленную пенсионным органом должника в филиал Сбербанка России, считаться документом подтверждающим исполнение требований пункта 3 статьи 242.3 БК РФ? В какие сроки должник обязан предоставить в орган Федерального казначейства заверенную в установленном порядке копию документа подразделения Сбербанка России, подтверждающего зачисление суммы на счет по вкладу военного пенсионера?

Вправе ли орган Федерального казначейства отказать в приеме платежного поручения со ссылкой на исполнительный документ и/или судебное решение, если должник желает произвести оплату по исполнительному документу добровольно?

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РФ

А. В. Дорждеев

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

С 1994 года в Российской Федерации при распределении финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ используется показатель «индекс налогового потенциала».

За шесть лет использования этого показателя его суть оставалась прежней: индекс налогового потенциала определяется в зависимости от величины добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) на душу населения отнесенной к аналогичному показателю по Российской Федерации с учетом поправочного коэффициента на отраслевую структуру экономики субъекта Федерации.

Можно сформулировать следующие объективные факторы, свидетельствующие о «сбоях» в методике распределения федеральной финансовой помощи:

1. Продолжается тенденция к уменьшению доли Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в ВВП.

В 2004 году в системе межбюджетных отношений РФ появились дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации.

Отличительной чертой распределения дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ является попытка смешения компенсационных и выравнивающих свойств межбюджетных трансфертов. Установление нескольких целей для одной формы межбюджетной поддержки может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута, как и происходит в данном случае. В результате, с одной стороны, не обеспечивается полная компенсация снижения доходов и роста расходов региональных бюджетов, а с другой стороны, возникают негативные фискальные стимулы для региональных властей, так как методика во многом основывается не на расчетных, а на отчетных показателях.

Значимой зависимости между уровнем бюджетной обеспеченности и размером дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ нет.

На наш взгляд, появление в 2004 году в системе межбюджетных отношений РФ дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации нарушает методологический принцип объективности распределения финансовой помощи.

2. В бюджетах регионов РФ начиная с 2006 года Федерация регулирует более 30 видов финансовой помощи против 10 направлений в 2004 году. Увеличение количества направлений финансирования говорит о неэффективности имеющихся способов оказания финансовой помощи.

3. С 2004 года в РФ применяется механизм горизонтального выравнивания доходов бюджетов субъектов, выражающееся в том, что 50% поступающих на территориях субъектов Российской Федерации доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты и 80% акцизов на алкогольную продукцию концентрируются в УФК по Смоленской области и перераспределяются между бюджетами субъектов РФ по нормативам, установленным законом о федеральном бюджете. Появление этого механизма, на наш взгляд, отражает недостаточность и неэффективность механизма вертикального выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В данном случае можно говорить об образовании некоего нового фонда.

4. Распределение финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ имеет своей целью выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов до определенного уровня, то есть предполагается, что индекс бюджетной обеспеченности (индекс налогового потенциала, поделенный на индекс бюджетных расходов) остается меньше единицы. Таким образом, регионы, получающие средства из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, должны иметь по итогам года дефицит бюджета.

Основная идея, заложенная в репрезентативной налоговой системе (РНС) в качестве меры налогового потенциала регионов, заключается в расчете суммы бюджетных платежей, которые были бы собраны в регионе, если бы регион прилагал для их сбора средний уровень налоговых усилий и при этом состав налогов и ставки налогообложения во всех регионах использовались одинаковые.

Применение метода РНС предполагает пять шагов:

1. Для каждого региона определяются все статьи доходов регионального бюджета.
2. Строится единая классификация статей доходов разных регионов.
3. Для каждого класса доходов определяется состав стандартной (нормативной) налоговой базы.
4. Для каждой налоговой базы определяется репрезентативная (средняя) ставка налогообложения.
5. Производится расчет налогового потенциала каждого региона.

В целом метод определения налогового потенциала по РНС позволяет достаточно точно и полно оценить налоговый потенциал каждого региона. Метод основан на использовании дезагрегированных данных и учитывает неодинаковость налоговых ставок по разным компонентам налоговой системы. Благодаря этому показатель налогового потенциала, определенный с помощью репрезентативной налоговой системы, считается весьма точной мерой истинного налогового потенциала регионов.

Несомненным достоинством использования метода расчета на основе РНС является его прозрачность.

Недостатком метода РНС является то, что он требует использования большого объема данных. Хотя следует сказать, что существующая Методика распределения средств из ФФПР требует также большого количества исходных данных, причем за три года, при применении метода РНС достаточно иметь данные за предшествующий год.

Определенные подвижки при формировании межбюджетных отношений Федерации с регионами на 2008-2010 годы сделаны, предстоит дальнейшее совершенствование методики в рамках методологии репрезентативной налоговой системы, для чего необходимо учитывать:

1. Наиболее существенные изменения налогового законодательства, приводящие к изменению величины рассчитываемого налогового потенциала по сравнению с отчетным годом. На наш взгляд, объем льгот, предоставляемых на федеральном уровне, должен финансироваться за счет средств федерального бюджета. Соответственно после определения объема средств, выделяемых региону из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, необходимо увеличить этот объем на объем льгот, предоставленных на федеральном уровне региону.

2. Величину выпадающих доходов регионов: например, 50% поступающих на территориях субъектов РФ доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты и 80% акцизов на алкогольную продукцию перераспределяются между бюджетами по нормативам, установленным федеральным законом о бюджете.

3. Применение налогоплательщиками механизма трансфертного ценообразования. Вследствие применения налогоплательщиками трансфертных цен, схем ухода от налогообложения через торговые дома происходит некорректный расчет налогового потенциала.

ПРОБЛЕМЫ ПРОЗРАЧНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

П. В. Дружинин

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

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, выработке новых решений и идей, большей обоснованности принимаемых решений, лучшему их восприятию и ускорению реализации.

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

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

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

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

С участием карельских специалистов была разработана анкета экспертного опроса прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе и апробирована в нескольких городах, том числе и в Петрозаводске. Анкета экспертного опроса прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе разработана на основе Кодекса финансовой прозрачности МВФ. В основе Кодекса лежат следующие основные цели: четкость роли и функций органов государственного управления; информирование общественности о деятельности органов государственной власти; открытость процесса бюджетной подготовки, исполнения и отчета; независимые гарантии достоверности налогово-бюджетной информации. В 1999-2001 гг. были проведены пилотажные опросы в различных российских регионах. На основе данной анкеты были разработаны несколько вариантов для регионального и местного бюджетов и использованы в различных регионах России. В 2007 г. подобный проект снова реализуется в Петрозаводске.

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

ПРОБЛЕМЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

**П. В. Дружинин, Л. И. Розанова, Е. В. Молчанова,
Т. В. Кухарева**

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
pdruzhinin@mail.ru, insteco@karelia.ru, molchanova@karelia.ru

Управление социально-экономическим развитием региона основано на представлении его как сложной иерархической системы, состоящей из ряда связанных между собой частей и элементов, обеспечивающих ее определенные свойства и функции. Для предвидения поведения экономики региона в будущем необходимо выяснить эти свойства, функции и характер взаимодействия и построить математические модели. Выделение подсистем с существенно различающимися характеристиками, по которым строятся специальные структурные модели, позволяет точнее понять закономерности развития системы, диапазон возможных ее изменений, реакцию на внешние воздействия.

Управление развитием экономики региона требует информации не только о прошлом и нынешнем ее состоянии, но и о возможных будущих изменениях. Следует учитывать внешнее воздействие, поскольку приграничные регионы ориентированы на внешний рынок, их экономика, а в еще большей степени бюджет зависят от изменений мирового рынка. Значительные колебания цен, особенно на сырьевые товары, требуют специального анализа и построения сценарных условий.

Необходимо анализировать тенденции развития экономики региона в целом и отдельных отраслей, оценивать возможные последствия принимаемых решений, как региональными, так и федеральными органами власти и управления. Для повышения эффективности управления экономикой большое значение имеют стратегическое планирование, прогнозирование и программирование ее развития, которые позволяют подготавливать, принимать и реализовывать наиболее обоснованные решения. Стратегические документы призваны способствовать координации между федеральными, региональными и муниципальными структурами внутри региона, межрегиональной кооперации, взаимодействию с федеральными властями, взаимоотношениям власти, бизнеса и общества.

Развитие экономики российских регионов и становление рыночных институтов ведут к необходимости создания системы прогнозирования, планирования и программирования развития региональной экономики, которая должна быть относительно самостоятельна, учитывать региональные интересы, иметь упреждение примерно на 20 лет с выделением отдельных более детальных документов на 6-12 лет, 3-5 лет и на текущий год.

Начинаться процесс регионального управления должен с анализа развития экономики региона и выявления тенденций, на основе которых должно осуществляться дальнесрочное прогнозирование, прежде всего демографическое и ресурсных ограничений. Оценка его результатов позволяет разработать основы концепции социально-экономического развития региона, представляющей собой стратегические цели, задачи и приоритеты региональной социально-экономической политики, важнейшие направления ее реализации.

Уже в ходе разработки концепции должно осуществляться долгосрочное прогнозирование, позволяющее на основе специальных достаточно простых моделей построить варианты прогнозы социально-экономического развития региона, сравнить их, оценить эффективность вариантов и достижимость поставленных целей.

Сравнительный анализ данных прогнозов используется для разработки стратегического плана развития региона, в котором осуществляется детализация направлений реализации региональной социально-экономической политики, предлагаются механизмы воздействия, способствующие реализации бизнесом выбранного регионом пути развития.

На основе стратегического плана должны разрабатываться уже более детальные среднесрочные прогнозы развития экономики региона, сравнительное исследование которых дает возможность конкретизировать механизмы его реализации. В настоящее время необходимо исследовать воздействие мирового рынка, межрегиональное сотрудничество, федеральную и региональную экономическую политику, показать, как они влияют на развитие бизнеса в регионах, как определенные изменения экономической политики отзовутся на динамике и эффективности бизнеса и к каким изменениям объемов, структуры и эффективности инвестиций они приведут. Для различных вариантов экономической политики формируются отражающие их сценарные условия и по специальным структурным моделям проводятся расчеты раз-

вития экономики региона и основных отраслей. По каждому варианту определяется набор характеристик (ВРП, оборот по виду деятельности, инвестиции, занятость, прибыль, заработная плата и другие), соответствующих выбранным сценарным условиям.

Оценив развитие производства, можно будет осуществить бюджетный прогноз, прежде всего доходов бюджета и связанных со сценарными условиями расходов на инвестиционную деятельность. Прогноз численности и структуры населения позволит оценить потребности в бюджетных расходах и соотнести их с доходами бюджета.

Анализ полученных прогнозов позволяет конкретизировать стратегические документы и сформировать среднесрочные целевые программы, финансовый план на 3-5 лет и среднесрочную программу действий региональных властей. Эффективность предложений по изменению законодательства, созданию системы бюджетного финансирования и инвестирования, введению стимулов, льгот и ограничений для бизнеса и другие меры можно исследовать в процессе прогнозирования.

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. В. Дюбин

*Администрация г. Великие Луки Псковской области,
г. Великие Луки
dyubin@mail.ru*

Одной из основных проблем реформы местного самоуправления является создание эффективной системы муниципальных финансов. Ключевым звеном в этом вопросе является организация межбюджетных отношений между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных районов (городских округов), бюджетами поселений. Поскольку 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, и поэтому без финансовой помощи из регионального центра в принципе

не могут обеспечить финансирование возложенных на них расходных обязательств.

В качестве основных инструментов межбюджетного регулирования Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает формирование региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ФФПМРго), региональных фондов финансовой поддержки поселений (ФФПП) и фондов муниципального развития (ФМР). Причем для двух первых фондов кодексом определено, что порядок их формирования не может устанавливаться законом субъекта на очередной год (ст. 136 и 137 БК соответственно). Справедливость и обоснованность данной нормы очевидны – муниципалитеты должны знать, на что они могут рассчитывать в среднесрочном периоде деятельности. Особенно с учетом требований о формировании в перспективе трехлетнего бюджета.

В целях контроля за соблюдением требований законодательства в сфере межбюджетного регулирования Министерством финансов был издан приказ от 23.06.2005 г. № 158, предусматривающий в том числе мониторинг нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ на уровне субъектов РФ.

Для выявления состояния практического воплощения этих и ряда других норм Бюджетного кодекса на уровне субъектов РФ были подвергнуты анализу нормативные основы и существующая практика межбюджетных отношений двадцати двух субъектов 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. Учитывались также и показатели численности населения в регионе.

Анализ показал, что во всех исследуемых субъектах приняты законы, устанавливающие основы межбюджетных отношений, причем 17 субъектов РФ приняли специальные законы о межбюджетных отношениях, а у остальных эти вопросы рассматриваются в рамках региональных законов о бюджетном процессе. Однако ситуация с качеством урегулирования этих отношений представляется гораздо менее определенной. Рассмотрим ее на примере формирования региональных

фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

В 16 субъектах в законодательстве фактически отсутствуют нормы, устанавливающие порядок формирования данных фондов, поскольку запись в тексте закона о том, что «фонд формируется за счет собственных средств областного (краевого, республиканского) бюджета», по мнению автора, никак нельзя отнести к порядку формирования. В четырех субъектах размер фонда определяется на основании расчета объемов расходов муниципальных образований и имеющих у них собственных доходов. В двух субъектах предусмотрена в последующие годы индексация размера объема фонда на уровень инфляции. И только в законе одного субъекта РФ установлено, что объем фонда определяется в размере 14% от объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета.

Следует отметить, что практически во всех регионах исследуемой группы расходы муниципальных образований достаточно основательно регламентированы соответствующими нормативами расходов применительно к численности населения или отдельных его контингентов, площадям зданий и сооружений, стоимостью койко-дня и т. д. В то же время для бюджетов субъектов РФ нормативный подход представлен или значительно скромнее или отсутствует вовсе. В доступных (в сети Интернет) пояснительных записках к проектам бюджетов субъектов РФ нередко встречаются сведения о том, что расходы регионального бюджета на последующий год определены с учетом действующей бюджетной сети, изменений цен, тарифов, планируемого изменения оплаты труда работников бюджетной сферы. Такое положение дел является, по мнению автора, нарушением принципа равенства бюджетных прав, установленного ст. 31.1. Бюджетного кодекса РФ.

Фактическое положение дел по оказанию финансовой помощи муниципалитетам из региональных бюджетов было рассмотрено на основе объемов фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), а также сумм средств, выделяемых из региональных фондов муниципального развития и фондов сбалансированности местных бюджетов на 2005, 2006 и 2007 гг. Финансовая помощь в виде субсидий и субвенций из других фондов не учитывалась.

В результате проведенного анализа выяснилось, что сложившаяся правовая неопределенность с порядком образования фондов финансо-

вой поддержки создает возможность не только увеличивать размеры финансовой помощи муниципалитетам, но и, несмотря на сохраняющийся достаточно высокий уровень инфляции, ее сокращать. Так, в 2006 году у 40% субъектов РФ наблюдалось уменьшение объемов финансовой помощи муниципальным образованиям за счет средств из вышеперечисленных фондов по сравнению с предшествующим годом. На 2007 год сокращение предусмотрено уже у 45% субъектов РФ. Необходимо также отметить, что доля фондов финансовой поддержки муниципальных образований (поселений и муниципальных районов) от общего объема финансовой помощи за счет вышеперечисленных четырех фондов в 2006 году составила 65%. В 2006 году этот показатель вырос до 84%, однако в 2007 году он уменьшился до 77%. Таким образом, в текущем году почти четверть финансовой помощи муниципалитеты будут получать через фонды муниципального развития на реализацию инвестиционных проектов, а также через фонды сбалансированности местных бюджетов. Правовая регламентация формирования этих фондов и распределения средств по муниципалитетам на среднесрочный период, как правило, детально не разработана.

Приведенные данные свидетельствуют, что существующие правовые механизмы финансовой поддержки не могут гарантировать муниципалитетам стабильных объемов финансовой помощи в последующие годы, что является существенным ограничением возможностей органов местного самоуправления в формировании бюджетов на несколько лет, как это предполагает новая редакция Бюджетного кодекса. В свою очередь, такое положение дел значимо влияет и на возможности муниципальных образований формировать реальные программы развития городов, районов, поселений.

ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Н. В. Дядик

Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Анатиты
ndyadik@mail.ru

Налоги – главный источник формирования и исполнения бюджета. Понятие «налог» многогранно. В настоящий момент времени существуют различные концепции, характеризующие сущность налога. Наиболее распространенная трактовка этой категории – официальная, определяющая налог как обязательный, безвозмездный платеж, взимаемый с юридических и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства (муниципальных образований).

Для обеспечения роста государственных доходов возможно использование различных инструментов, в том числе налоговых. Наиболее простым способом получения дополнительных налоговых платежей в государственную казну является изменение налоговых ставок. Как показывает практика, действие этого механизма не всегда приносит желаемые результаты. Американский экономист А. Лаффер доказал, что увеличение государственных доходов за счет роста налоговых ставок не всегда возможно, поскольку чрезмерное налоговое бремя ведет к обратному результату – уменьшению налоговых поступлений в государственный бюджет. Поэтому наибольшего фискального эффекта для государства и финансового эффекта для налогоплательщиков можно добиться на основе проведения политики государственного регулирования и оптимизации налогового бремени.

Налоговое бремя – относительный показатель, характеризующий налоговую нагрузку на источник уплаты налога.

Налоговое бремя следует рассматривать двояко с одной стороны, как отношение налоговых доходов к макроэкономическим показателям (ВРП, ВВП, добавленной стоимости), позволяющее оценить налоговую нагрузку на экономику страны (региона) а, с другой стороны, как отношение налоговых поступлений к показателям валовой, чистой прибыли, определяющее налоговое бремя на предпринимательство и индивидуумов.

Целью исследования является формирование подхода к определению баланса интересов государства и бизнеса в вопросе определения

эффективной налоговой ставки. Достижение указанной цели требует решения ряда задач, наиболее важной из которых является создание методики расчета оптимального уровня налоговой нагрузки. Основными этапами этого процесса являются:

- анализ налоговых платежей по регионам и ранжирование их по степени налоговой нагрузки;
- выявление причин налоговых неплатежей и определение их корреляционной зависимости с социально-экономическими показателями;
- моделирование оптимального уровня налоговой нагрузки посредством методов математической статистики.

В докладе представлены результаты проведенного автором исследования эффективности налогового бремени как инструмента бюджетной политики регионов Северо-Запада России, предложен теоретический подход к проблеме оптимизации налоговых ставок.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ ДОХОДНЫМИ ИСТОЧНИКАМИ

Е. А. Ермакова

*Саратовский государственный социально-экономический
университет, г. Саратов*
[*ermakova@ssea.runnet.ru*](mailto:ermakova@ssea.runnet.ru)

На региональном уровне остро стоит проблема обеспеченности доходными источниками расходных обязательств этого уровня (общественно необходимых потребностей). Высокая зависимость регионов от центра не стимулирует активные действия органов субъектов РФ по наращиванию доходного потенциала на подведомственной территории.

Поправки к бюджетному законодательству изменили наполняемость понятия «собственные доходы бюджета». При этом «затушевываются» проблемы зависимости территориальных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня, а также сокращения дотационности и количества дотационных бюджетов. В таком случае даже преобладание «собственных доходов», включающих и финансовую помощь из вы-

шестоящего бюджета (субвенции компенсационного характера к ней не относятся), не характеризует высокую степень самостоятельности бюджетов. Для того, чтобы сохранить главный критерий, характеризующий уровень самостоятельности бюджетов, целесообразно было бы включить в Бюджетный кодекс РФ понятие «закрепленные доходы», определив его как доходы, закрепленные полностью или частично на постоянной основе (без ограничения сроком) за соответствующим уровнем бюджетной системы.

Одной из проблем финансового обеспечения региональных бюджетов остается высокая зависимость от поступлений основных федеральных налогов, на долю которых приходится 83% налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов и на параметры которых региональные власти не могут оказывать заметного влияния. К тому же основной объем этих налогов уплачивается как предприятиями, являющимися налогоплательщиками (налог на прибыль), так и налоговыми агентами (подходный налог) и концентрируется в крупных регионах с развитой экономикой.

В настоящее время налоги на имущество и ресурсные платежи отражают уровень собственных налоговых доходов, поскольку они закреплены за регионом. В субъектах РФ данные налоговые платежи, являясь практически единственными постоянными источниками финансовых ресурсов, занимают незначительный объем. Развитие системы региональных и местных налогов, уплачиваемых налогоплательщиками по месту жительства или фактического нахождения объекта обложения, происходит медленно. Доля поступлений региональных налогов и сборов в формировании налоговых доходов составляет 16-17% от общей величины налоговых поступлений. Необходимо обеспечение компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов региональных бюджетов в случае предоставления федеральным законодательством льгот по местным и региональным налогам.

Одной из важных, но решаемых проблем увеличения собственных налоговых доходов субъектов РФ является неуплата налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщиков, а налога на прибыль организаций – по месту экономической деятельности их структурных подразделений.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве оказывают противоречивое, нередко противоположное (положительное и отрицательное) влияние на доходный потенциал субъектов РФ. В даль-

нейшем необходима более основательная экспертиза внесения изменений в налоговое законодательство с точки зрения последствий для бюджетного финансирования.

В настоящее время в России активно продолжается бюджетная реформа, в рамках которой процедуры бюджетного планирования перестраиваются с учетом новых принципов – бюджетирования, ориентированного на результат. Нужно заметить, что пока реформа затронула федеральный уровень, но результаты ощущают на себе конечные получатели бюджетных услуг – население, к которому ближе всего региональные и местные власти. На региональном уровне реформирование бюджетного процесса в настоящее время находится на более низкой, по сравнению с федеральным уровнем, ступени, однако постепенно активизируется. Отмечается общая несистемность во внедрении в регионах инструментов бюджетирования и в выстраивании взаимосвязи между этими инструментами. Перенесение федерального опыта на региональный уровень без необходимой адаптации, что имеет место во многих субъектах РФ, как правило, не дает позитивных результатов в короткие сроки. Работа по реформированию бюджетного процесса зачастую не связывается с системой стратегического планирования развития соответствующих территорий и не влияет на развитие приоритетных отраслей, не скоординирована с параллельно проводимыми административной реформой и реструктуризацией бюджетного сектора.

Модель результативного бюджетирования призвана повысить обоснованность распределения бюджетных расходов и их эффективность, усилить целевую ориентацию деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления. При этом такая система может особенно положительно сказаться на высокодотационных регионах и повысить их самообеспеченность.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК КЛЮЧ К РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ

С. Е. Жура

ННОУ «Институт управления», г. Архангельск

Sgura@rambler.ru

Развитие финансовых взаимоотношений между федеральными, региональными и местными органами власти является одним из ключевых факторов экономического и политического развития России. Эти отношения не только связывают воедино бюджетную систему государства, но и обеспечивают ее эффективное функционирование. Актуальными становятся вопросы о расширении полномочий территориальных органов власти, в частности финансовых, и совершенствовании системы управления в целях развития своих территорий.

В настоящее время российский бюджет строится от доходов, а не от расходов, как требует развитой рынок, финансы и государственное хозяйство. Построение бюджетной системы от доходов предполагает, что процесс планирования, составления, утверждения и исполнения бюджета нацелен на определение объема и структуры расходов, а затем на эти расходы определяются объем и источники доходов. К сожалению, экономика России не позволяет в полном объеме предоставить необходимый объем ресурсов для покрытия запланированного производства государственных благ и услуг. Очевидно, что в перспективе развитие рыночных отношений потребует перевести бюджетную систему РФ на принцип построения ее от расходов. На наш взгляд, большое значение в данном случае должно отводиться региональным и местным органам, которые могут и должны активнее влиять на хозяйственные процессы, протекающие в рамках определенной территории.

Для перехода на расходную концепцию построения бюджета необходимо определить объем общественных услуг, их предложение и затем их стоимость для общества в форме налогов. Источниками финансирования государственных расходов являются налоговые и неналоговые доходы. Роль последних не так значительна, как налоговых. Таким образом, для увеличения финансовой базы региональных и местных бюджетов необходим рост собственных доходов бюджетов, и в первую очередь, за счет территориальных налогов. Необходимо отме-

титель, что органы территориальной власти, имея незначительный размер в бюджетах региональных и местных налогов, остаются зависимыми в финансовом отношении от вышестоящих органов власти.

Тем не менее территориальные органы власти обладают большими возможностями. Экономическую основу управления составляют земельные участки, участки недр, водные и иные природные ресурсы, промышленный и научно-культурный потенциал; бюджеты различных уровней; государственная или иная собственность, переданная для осуществления государственных или иных функций. Органы управления территориями имеют право создавать финансово-кредитные и иные организации и учреждения, целевые бюджетные фонды; устанавливать в соответствии с действующим российским законодательством налоги и иные платежи, а также вводить льготы по налогообложению; участвовать своими средствами в деятельности предприятий и организаций.

Для реализации поставленных целей можно использовать различные инструменты, которые можно условно разделить на два больших блока:

- развитие общих условий производства и жизнеобеспечения территорий (в том числе и инфраструктуры);
- набор методов для стимулирования развития отдельных экономических субъектов.

Большое внимание со стороны органов управления должно быть уделено поддержке тех предприятий, которые занимаются производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг, соответствующим приоритетам развития территории. Для этого необходимо проводить диагностику деятельности предприятий управленческими структурами, что может дать возможность выделить наиболее перспективные, с точки зрения выпуска продукции высокого рыночного потенциала, предприятия и области деятельности, которые и должны выступать объектом регионального воздействия.

Вышеперечисленная материально-финансовая база, а также предоставленные законодательством РФ права превращают региональные и местные органы управления в субъекты управления, которые могут стимулировать развитие своих территорий и тем самым увеличивать доходную часть бюджета, повышать благосостояние граждан.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ

Д. Ю. Завьялов

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

Учесть факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг, призван такой показатель как индекс бюджетных расходов. Однако приведенное в Бюджетном кодексе РФ определение уровня бюджетной обеспеченности ставит ряд вопросов о том, что должен представлять такой показатель как индекс бюджетных расходов.

1. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации» утверждена методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, в п. 4 которой индекс бюджетных расходов определен как «относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий». Подобное определение индекса бюджетных расходов не согласуется с определением уровня бюджетной обеспеченности, данное в БК РФ, предполагающее учет факторов, влияющих на стоимость бюджетных услуг, а не самой стоимости бюджетных услуг и расходов бюджетов.

2. Ключевым элементом расчета индекса бюджетных расходов является понятие бюджетной услуги. Однако действующее федеральное законодательство вплоть до настоящего времени не сформулировало понятие бюджетной услуги как таковой, несмотря на неоднократное использование данного термина в Бюджетном кодексе РФ и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Из текстов нормативных актов невозможно вывести определение бюд-

жетной услуги, удастся описать лишь общие признаки: оказывается населению или отдельным категориям граждан и финансируется за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ или государственных внебюджетных фондов.

Отсутствие законодательно закреплённой дефиниции бюджетной услуги позволяет произвольно толковать данный термин, приписывая ему новые качества.

Бюджетную услугу нельзя рассматривать как обязательно бесплатную, «безвозмездную», ее предоставление может предусматривать и частичное финансирование потребителем.

3. Приведенное в БК РФ определение уровня бюджетной обеспеченности предполагает расчеты исходя из одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

В связи с отсутствием законодательно закреплённых федеральных государственных минимальных социальных стандартов определить объем бюджетных услуг, предоставляемых исключительно за счет бюджетного финансирования, не представляется возможным. Поэтому стоимость предоставляемых бюджетных услуг (т. е. расходы, произведенные за счет средств бюджета) может различаться не только в связи с географическими, климатическими и иными факторами, но и в зависимости от способности и готовности жителей платить за потребляемые бюджетные услуги.

В зависимости от уровня достатка жителей меняются их потребности в бюджетных услугах: потребность в базовом минимальном наборе бюджетных услуг снижается. Например, более состоятельные семьи имеют возможность оплачивать нахождение детей в частных детских садах и обучение в частных школах, оплачивать лечение у платных специалистов и т. д. Таким образом, происходит замещение «безвозмездных» бюджетных услуг бюджетными услугами, предоставляемыми на платной основе, или покупкой услуг в частной сфере. Нет необходимости оказывать населению бюджетные услуги, не востребованные им. Соответственно в регионах, где доля населения, имеющего душевой доход выше прожиточного минимума, высока, из консолидированного бюджета субъекта РФ на оказание бюджетных услуг может быть выделено средств меньше, чем это потребуется в регионах, где доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, высока.

Потенциальная возможность субъекта РФ предоставлять бюджетные услуги на смешанной основе напрямую зависит от способности

населения платить за бюджетные услуги или отказаться от покупки бюджетных услуг вовсе, заменив их покупкой аналогичных услуг в частной сфере.

Показателями, характеризующими способность населения замещать «безвозмездные» бюджетные услуги потреблением бюджетных услуг на возмездной основе, являются не столько уровень цен и среднедушевые доходы, поскольку, будучи агрегированными отражающими макроэкономические процессы регионов и страны в целом, сколько доля населения нетрудоспособного возраста, доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, структура потребительских расходов и т. д., т. е. макроэкономические показатели, характеризующие различия в обеспеченности основных потребителей бюджетных услуг.

Совершенствование методики распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности заключается не только во введении дополнительных показателей, характеризующих различия в стоимости бюджетных услуг – во введении новых коэффициентов удорожания (например, в Волгоградской области на 2008-2010 годы разработан ряд универсальных коэффициентов, таких как различия в оплате труда муниципальных служащих; различия в оплате труда работников бюджетных учреждений, коэффициент удаленности, коэффициент благоустройства и т. д.). Помимо этого необходимо использование показателей, характеризующих уровень достатка потребителей бюджетных услуг, например:

1. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума.

Чем выше доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, тем больше требований о предоставлении им более объемных и содержательных «безвозмездных» бюджетных услуг предъявляют жители. Соответственно тем ниже потенциал данной категории потребителей бюджетных услуг замещение «безвозмездных» бюджетных услуг платными бюджетными услугами или покупкой аналогичных заменяющих услуг в частном секторе.

Чем больше в субъекте РФ доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, в сравнении с аналогичным показателем в среднем по России, тем выше будет поправочный коэффициент и тем выше индекс бюджетных расходов.

2. Структура потребительских расходов домашних хозяйств, а именно доля расходов на покупку продуктов питания.

В рамках классической экономической теории при возрастании уровня дохода населения снижается доля расходов на покупку продуктов питания. Соответственно чем выше удельный вес в структуре потребительских расходов домашних хозяйств расходов на питание, тем ниже уровень благосостояния жителей, тем выше их потребность в «безвозмездных» бюджетных услугах, тем бóльшие требования к объему и содержанию бюджетных услуг предъявляют жители.

Чем бóльшую долю в структуре потребительских расходов в субъекте РФ занимает доля расходов на покупку продуктов питания, в сравнении с аналогичным показателем в среднем по России, тем выше будут поправочный коэффициент и индекс бюджетных расходов.

В статистическом учете приведенные показатели приводятся в разрезе субъектов РФ, что позволяет внедрить данную новацию в федеральной методике на этапе формирования бюджета 2008-2010 годов. Что касается регионального уровня, то применение данных показателей при расчете уровня бюджетной обеспеченности потребует вести статистический учет в разрезе муниципальных районов (городских округов), на межмуниципальном уровне использование указанных показателей на данном этапе разграничения вопросов местного значения является излишним.

СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ И НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

Э. В. Залукаева

*Архангельский государственный технический университет,
г. Архангельск
direkiefb@agtu.ru*

Федеральным законом от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» внесены существенные коррективы в финансовые взаимоотношения субъектов Российской Федерации, в состав которых входят автономные округа.

По Конституции Российской Федерации 1993 г. было создано 7 таких сложносоставных субъектов. Это – Пермская область с Коми-Пермяцким автономным округом, Красноярский край с Эвенкийским и Таймырским, Иркутская область с Усть-Ордынским Бурятским, Камчатская область с Корякским, Читинская область с Агинским Бурятским, Тюменская область с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким и Архангельская область с Ненецким автономным округом. Функционирование данных структур отличалось большой сложностью, т. к. на одной территории одновременно располагались несколько субъектов Российской Федерации с равным юридическим статусом, но при этом один (или два) являлись частью другого. С 2003 г. начался процесс постепенного объединения субъектов Российской Федерации, и к марту 2007 г. был решен положительно вопрос по 5 из них. По завершении процедуры объединительных процессов в Российской Федерации останутся лишь два сложносоставных субъекта: Тюменская и Архангельская области.

В Тюменской области, насколько известно, объединение пока не планируется, но осуществляется сотрудничество с автономными округами на основе подписанных широкоформатных договоров.

В Архангельской же области до сих пор нет определенности в решении данного вопроса. Дискуссия по поводу объединения уже длится несколько лет, но со стороны Ненецкого автономного округа (НАО) эта инициатива поддержки не находит, поскольку округ имеет более высокие показатели социально-экономического развития.

Особую остроту во взаимоотношения области с округом внесли изменения в бюджетное законодательство по регулированию межбюджетных отношений.

Эти изменения касаются, с одной стороны, порядка зачисления в региональные бюджеты федеральных налогов, с другой стороны, предоставления дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Так, налоговые доходы от федеральных налогов и сборов в части, подлежащей зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, должны поступать в бюджет области или края, если иной порядок распределения этих доходов не установлен договором между органами государственной власти.

Что касается дотаций из Федерального фонда поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), то для краев и областей, в состав

которых входят автономные округа, они рассчитываются для консолидированного бюджета области или края, включая бюджеты автономных округов, если иное не установлено договором или соглашением между органами государственной власти.

Причем пункт, касающийся расчета дотаций, вступает в силу в различные сроки в зависимости от решения субъектов об объединении:

1) для краев, областей и автономных округов, решение об объединении которых в новый субъект Российской Федерации было принято референдумом, состоявшимся до 1 января 2006 г., – с 1 января 2009 г.;

2) для остальных краев и областей – с 1 января 2006 г.

В результате сложилась парадоксальная ситуация, когда для объединившихся или решивших объединиться субъектов Российской Федерации финансовая помощь предусматривается отдельно для каждого из них, а для краев, областей и округов, решение об объединении которых принято не было, – в целом по области или краю.

Для Архангельской области, которая является дотационной на протяжении многих лет, это обернулось в 2007 г. существенным сокращением объема финансовой помощи из федерального бюджета. Причиной этого явилось то обстоятельство, что размер дотации из ФФПР был определен исходя из усредненного уровня бюджетной обеспеченности двух субъектов, входящих в состав области. При этом бюджетная обеспеченность каждого из субъектов существенно различается: для Архангельской области она составляет 70%, а для НАО – 300% по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем. При таких значениях данного показателя если бы размер дотации рассчитывался отдельно для каждого из субъектов, то для НАО она бы не полагалась, а для Архангельской области была бы значительно больше. При распределении ФФПР на 2007 г. Архангельской области, исходя из показателя бюджетной обеспеченности с учетом НАО, определена дотация в сумме 2 млрд. 544 млн. рублей, а по фактической бюджетной обеспеченности она, по расчетам специалистов, должна быть не менее 4 млрд. рублей.

В сложившейся ситуации процесс согласования параметров межбюджетных отношений между Архангельской областью и НАО принял затяжной характер.

Для Архангельской области стал принципиальным вопрос о компенсации уменьшения размера дотации из ФФПР, а для НАО – нежелание уступать доходы от федеральных налогов в части, подлежащей зачислению в региональные бюджеты. В результате длительного противостояния органов государственной власти области и округа бюджетный процесс по принятию областного бюджета стал выходить за рамки, предусмотренные региональным законодательством.

В данном случае если стороны не приходят к согласию, вступает в действие норма законодательства, в соответствии с которой полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации должны осуществляться органами государственной власти области, на территории которой расположен автономный округ, при одновременном зачислении в областной бюджет и соответствующей части федеральных налогов.

Указанное обстоятельство послужило аргументом для органов государственной власти автономного округа пойти на некоторый компромисс и после трехмесячных переговоров заключить договор с администрацией Архангельской области. По данному договору предусматривается, что налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, установленных в пункте 2 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации, собираемые на территории НАО, подлежат зачислению в соотношении 50% в бюджет Архангельской области и 50% в бюджет НАО. В абсолютном выражении сумма налоговых доходов, поступающих из НАО в бюджет Архангельской области, должна составлять не более 1650 млн. рублей. Установлено также пороговое значение доходов, поступающих в бюджет НАО в сумме 7050 млн. рублей, при превышении которой дополнительные налоговые доходы от федеральных налогов и сборов подлежат зачислению в соотношении 70% в бюджет Архангельской области и 30% в бюджет НАО. При этом все полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на территории автономного округа будут исполняться органами государственной власти НАО.

Данный договор является вынужденной мерой и определяет лишь общие пропорции распределения бюджетных средств, но не является основой для будущего плодотворного развития.

Следует признать, что необходимость укрупнения регионов является объективной реальностью, но для того, чтобы этот процесс мог

быть осуществлен по доброй воле и согласию объединяемых субъектов Российской Федерации, следует разработать совместную программу социально-экономического развития в интересах обоих регионов.

**ВНЕДРЕНИЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ,
ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ
НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ,
НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ**

А. Г. Захаров

Министерство финансов Оренбургской области, г. Оренбург
avz@mail.orb.ru

Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами. Установка на использование программно-целевого метода при планировании и исполнении бюджетных расходов сформулирована еще в бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию на 2003 г.:

«Необходимо создать систему планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов – как в отношении бюджетов всех уровней, так и в отношении конкретных бюджетополучателей».

Первым реальным шагом исполнения бюджетного послания Президента РФ 2003 года стало утверждение 22 мая 2004 года Постановления Правительства Российской Федерации № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которым была одобрена сама Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах. Целью Концепции реформирования бюджетного процесса явилось создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными

(муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Во исполнение вышеуказанного Постановления в Оренбургской области принято постановление Правительства Оренбургской области от 15.02.2006 года № 44-п «Об утверждении положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования», утверждены методические рекомендации по разработке докладов и методика их оценки. Кроме того, в области принято постановление Правительства Оренбургской области от 19.05.2006 года № 170-п «О формировании, утверждении, применении и мониторинге применения перспективного финансового плана Оренбургской области и разработке проекта областного бюджета на очередной финансовый год», предусматривающее формирование областного бюджета на основе докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Несмотря на проделанную методическую работу, материалы изначально представленных в 2006 году докладов не могли дать точной и комплексной картины продвижения социально-экономической системы области к приоритетным целям по следующим причинам:

- недостаточная адекватность содержания целей и показателей, предлагаемых для количественного измерения уровня достижения целей. Большая часть представленных целей, задач и показателей определяла не достижение социально-экономического эффекта, а материально-техническое обеспечение субъекта бюджетного планирования или курируемой им отрасли;

- неполнота декомпозиции целей на задачи и недостаточность решения сформулированных задач для достижения поставленных целей;

- отсутствие характеристики существующего положения, описания деятельности органа исполнительной власти в настоящий момент для достижения поставленной цели и меры по ее достижению в будущем;

- отсутствие полноты и достаточности предлагаемых к реализации программ для решения задач и достижения целей. Содержание программ не дает уверенности в том, что их реализация обеспечит решение соответствующих задач субъекта бюджетного планирования;

- неполнота и недостаточность достижения целей министерств (департамента, комитета, управления) для достижения стратегических

целей и приоритетов области в целом. Цели субъектов бюджетного планирования не в полной мере охватывают стратегические цели и приоритеты Правительства Оренбургской области, и динамика значительного числа целей зависит от результатов деятельности большого числа различных субъектов.

Тем не менее уже на начальном этапе оценка и анализ представленных докладов позволили сделать следующие негативные выводы, свойственные значительной части органов государственной власти области:

- отсутствие представления о социальном эффекте своей деятельности;

- отсутствие понятия необходимости постановки целей и задач по тем направлениям социально-экономического развития области, по которым нет прямых финансовых вливаний бюджетных средств (например, несмотря на наличие в министерстве промышленной политики и инноваций области таких отделов, как отдел металлургии и горно-рудной промышленности, отдел промышленной политики цели, задачи, показатели, характеризующие развитие данных отраслей не были представлены);

- наличие множества излишних государственных функций и неэффективных расходов;

- наличие государственных функций, выполняемых сразу несколькими субъектами бюджетного планирования;

- незнание необходимого и достаточного значения показателей своей деятельности (целевых значений);

- отсутствие информации о количестве потребителей тех или иных услуг (например, комитет по делам молодежи Оренбургской области, являющийся исполнителем программы «Обеспечение жильем молодых семей в Оренбургской области на 2003-2010 годы», не обладал даже информацией о количестве молодых семей, проживающих на территории области, а его задача сводилась лишь к выдаче свидетельств);

- одновариантность подходов к достижению поставленных целей и задач, причем зачастую экономическая эффективность такого подхода вызвала значительные сомнения;

- отсутствие понятия о необходимом объеме средств, при котором достижение данной цели будет обеспечено, и др.

В результате проделанной министерством финансов Оренбургской области работы все представленные доклады были доработаны субъектами бюджетного планирования и приведены в соответствии с предъявляемыми к ним требованиями, сформирован сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Оренбургской области на 2007-2009 годы.

Несмотря на то, что ввиду своей изначальной непроработанности представленные в 2006 году доклады субъектов бюджетного планирования области не смогли стать основой для формирования областного бюджета на 2007 год и перспективного финансового плана на 2007-2009 год, проделанная работа создала основу для формирования докладов субъектов бюджетного планирования на 2008-2009 годы на должном уровне и внедрения их в бюджетный процесс.

Процедуру оценки эффективности и результативности бюджетных расходов и деятельности органов власти необходимо внедрять и в межбюджетные отношения. Начиная с 2007 года в области действует фонд реформирования муниципальных финансов, процедура распределения которого значительно шире, чем аналогичного фонда на уровне Российской Федерации. Распределение денежных средств областного фонда осуществляется не по итогам оценки представленных муниципальными образованиями области программ реформирования (процедура разработки таких программ затруднительна для муниципальных образований и кроме того на их оценку могут влиять различные субъективные факторы), а по итогам достижения социально-значимых показателей, которые распределены по следующим направлениям:

- увеличение поступлений налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет области с территории муниципального образования;

- рост объема производства продукции (работ, услуг), количества субъектов малого предпринимательства, снижение количества убыточных предприятий и недоимки по налогам и сборам в региональный и местный бюджеты, а соответственно увеличение налогооблагаемой базы муниципальных образований;

- снижение кредиторской задолженности местного бюджета, просроченной задолженности по оплате коммунальных услуг всеми потребителями и объема муниципального долга, а также доведение стандарта оплаты населением жилищно-коммунальных услуг до утвержденного уровня;

- оптимизация сети бюджетных учреждений;
- развитие агропромышленного комплекса.

В 2007 году планируется внедрение процедуры представления докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований области в Правительство области для их утверждения.

УСИЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

А. И. Зотова, С. А. Коробко

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону
alla.zotova@list.ru, zotova@econ.rsu.ru, korobko_sa@mail.ru

Одной из задач современной бюджетной политики является укрепление финансовой самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации. Ее решение предусматривает обеспечение стабильности региональных и муниципальных финансов, повышение эффективности межбюджетных отношений.

Проблема укрепления финансовой самостоятельности субъектов РФ имеет два взаимосвязанных аспекта: первый – формирование собственной доходной базы бюджетов, обеспечивающей финансовую самостоятельность и самодостаточность регионов. Второй – создание эффективных механизмов реализации межбюджетных трансфертов. В данных направлениях за последние годы произошли принципиальные изменения во взаимоотношениях бюджетов различных уровней: упорядочено бюджетное устройство субъектов РФ, разграничены полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, установлены стабильные доходные источники региональных и местных бюджетов, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов в бюджетной системе России. Однако остаются нерешенными многие вопросы укрепления собственной доходной базы регионов. Об этом свидетельствуют оценки, полученные по семи субъектам Южного федерального округа по данным за 2006 год (табл. 1).

Таблица 1

*Структура доходных источников бюджетов субъектов
Южного федерального округа, %*

Наименование статьи доходов	Республика Адыгея	Республика Кабардино-Балкария	Республика Карачаево-Черкесия	Краснодарский край	Ставропольский край	Астраханская область	Ростовская область	Ито- го
Доходы	27,2	35,1	28,9	78,2	53,4	69,1	63,8	62,6
налоговые доходы	26,2	24,6	28,4	74,0	52,1	67,6	61,3	59,4
неналоговые доходы	1,0	10,5	0,5	4,2	1,3	1,5	2,5	3,2
Безвозмездные поступления	72,8	61,7	71,1	21,8	41,5	28,8	33,9	35,5
в том числе дотации	79,9	71,2	75,8	61,06	57,7	39,9	65,2	63,8
Доходы от предприни- мательской и иной прино- сящей доход деятельности	0,0	3,2	0,0	0,0	5,1	2,1	2,3	1,9
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

В среднем по этим регионам ЮФО налоговые доходы составляют около 60%, неналоговые – немногим более 3%, безвозмездные поступления – более 35%. Углубленный анализ выявил неоднородную картину по рассматриваемым субъектам. По доле налоговых доходов субъекты ранжируются следующим образом: на первом месте – Краснодарский край (74%), затем – Астраханская область (67,6%), Ростовская область (61,31%), Ставропольский край (52,1%), Республика Карачаево-Черкесия (28,41%), Республика Адыгея (26,21%), замыкает ряд

Республика Кабардино-Балкария (24,57%). Основным бюджетобразующим налогом является налог на прибыль, удельный вес его в рассматриваемых бюджетах составляет от 9,2 до 47,7%. Базовые региональные налоги (налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес) в среднем по данным субъектам составляет около 10%. При этом в Республике Адыгея – 3,33% , а в Республике Карачаево-Черкессия – 2,88%, что свидетельствует о том, что в данных регионах налоговая база имущественных налогов практически не развита. Безвозмездные поступления преимущественно носят дотационный характер. Соотношение дотаций и собственной доходной составляющей в бюджетах субъектов Южного федерального округа приводится на диаграмме (рис. 1).

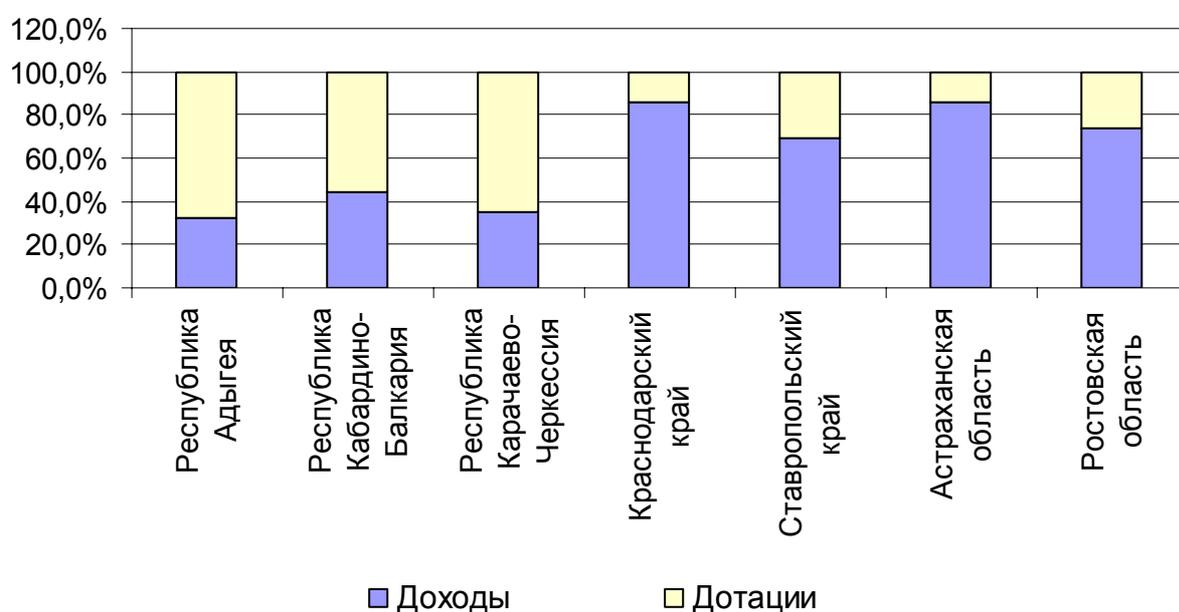


Рис. 1

Такой уровень дотационных вливаний противоречит задаче наиболее полной реализации принципа самостоятельности региональных бюджетов.

Несмотря на то, что распределение финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ осуществляется с учетом новых подходов, направленных на усиление стимулов по увеличению доходной базы региональных бюджетов, система распределения продолжает носить иждивенческий характер. Назрела острая необходимость зако-

нодательно установить условия осуществления бюджетного процесса для субъектов РФ в зависимости от уровня их дотационности.

Можно сделать вывод, что ситуация в бюджетном обеспечении субъектов ЮФО типична для субъектов РФ в целом. В регионах с более развитыми налоговым потенциалом и налоговой базой имеются возможности аккумуляции в бюджете собственных налоговых доходов, поэтому налоговая политика в регионах должна быть направлена на укрепление, развитие и увеличение налогового потенциала. Особое внимание следует обратить на эффективное использование земель и иной недвижимости. Важным инструментом наращивания налоговой базы по налогам на имущество является поддержка инвестиционной и инновационной деятельности (лизинг, субсидирование процентной ставки). Таким образом, реализация налоговых нововведений должна опираться на право и обязанность органов государственной власти регионов самостоятельно обеспечивать сбалансированность своих бюджетов, влиять на формирование собственной налоговой базы, обеспечивать эффективность использования бюджетных средств.

ОЦЕНКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ (ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ) НА ОСНОВЕ МОДЕЛИ ЛИНЕЙНОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ

М. В. Иванова, А. Е. Неволин

*Кольский филиал Петрозаводского государственного университета,
г. Апатиты*

medeya99@yahoo.com

За последние годы произошли существенные изменения в сфере межбюджетных отношений регионов и муниципальных образований. Прежде всего это связано с повышением научно обоснованного подхода к определению размеров финансовой помощи, появлением различных фондов, которые формируются с целью обеспечения равного доступа граждан к основным бюджетным услугам, независимо от места их проживания.

Однако устранены не все противоречия в межбюджетных отношениях. Даже при равенстве совокупных доходов (включая субсидии) и расходов бюджетов на уровне субъектов РФ, как правило, сохраняются существенные различия в бюджетном положении отдельных муниципальных образований. Часто это обусловлено не зависящими от местных властей факторами, например, уровнем экономического развития, хозяйственной специализацией, численностью и плотностью населения, урбанизацией, наличием природных ресурсов, природно-климатическими особенностями зоны. Поэтому актуальным остается вопрос поиска наиболее оптимальной модели распределения средств между местными бюджетами внутри региона.

Сложившееся положение подтверждается исследованиями, проведенными в Мурманской области, которая является частью Северного экономического региона. Экономико-географические особенности Севера определяют специфику развития территорий, входящих в состав Мурманской области, при этом природно-ресурсный фактор стоит признать определяющим.

Отсюда неравноценность муниципалитетов Мурманской области по источникам доходов, а следовательно, и по обеспеченности финансовыми ресурсами, необходимыми для решения вопросов местного значения. С одной стороны – это различие в налоговых базах муниципальных образований, а с другой – сказываются их различные потребности в социальных услугах, предоставляемых государством. Для одних муниципальных образований характерен большой финансовый потенциал. Концентрируя значительную часть населения Мурманской области, они создают около половины налоговых доходов региона, обеспечивая финансовую поддержку местным бюджетам с более низким налоговым потенциалом. Это так называемые "доноры". Для других, "реципиентов", свойственна высокая потребность в финансовой помощи со стороны вышестоящего бюджета. Поэтому в Мурманской области стоит проблема муниципального выравнивания, т. е. перераспределения доходов местных бюджетов в рамках субъекта РФ, целью которого является устранение горизонтальной несбалансированности бюджетной системы.

В результате построена математическая модель распределения ограниченных бюджетных ресурсов регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (РФФПМР(ГО)) между пятью муниципальными районами Мурман-

ской области. Для расчета были использованы данные Закона Мурманской области «Об областном бюджете на 2006 г.» (табл. 1).

Математическая модель может быть записана в виде задачи линейного программирования, т. е. будем рассматривать задачу распределения ограниченных бюджетных ресурсов с целевой функцией, подлежащей максимизации.

Таблица 1

Распределение средств из фонда финансовой поддержки между муниципальными районами Мурманской области

Вид финансового обязательства	Субъекты региона					Наличие ресурса (тыс. руб.)
	Кандалакша	Кольский район	Ловозерский район	Печенгский район	Терский район	
ФинОБ1	170	320	485	285,2	1500,5	65000
ФинОБ2	300,08	260,6	229,73	220	200,3	52230
ФинОБ3	307,10	255,28	600,20	300,00	1348,91	54100
$c_j = \sum_{i=1}^m a_{ij}$	777,18	835,88	1314,93	805,2	3049,71	171330

Модель позволяет определить, сколько выделяется средств из фонда в расчете на 1 человека, т. к. средства, полученные из данного фонда, идут в основном на образование, здравоохранение и жилищно-коммунальные услуги, т. е. оказание социальных услуг населению.

По результатам расчетов общая сумма полученных денежных средств пятью субъектами составляет 145483,74 тыс. рублей. Но суммарное количество выделенных средств из фонда поддержки равно 171330 тыс. рублей. Положительные значения дополнительных переменных показывают, что остались неизрасходованные ресурсы, предназначенные для первого и второго обязательств, а кроме того, в Кольском районе остались жители, нуждающиеся в финансовой поддержке. Так как общее количество жителей Кольского района составляет 51,4

тысячи человек, то отсюда следует, что 10% населения Кольского района не будут охвачены финансовой поддержкой из данного фонда.

Таким образом, можно сделать вывод о неэффективности реализующейся методики расчета дотаций, выделяемых из фонда. Поэтому необходимо законодательно утвердить государственные минимальные стандарты, отвечающие качеству жизни населения, и учитывать их при выборе метода распределения средств между муниципальными образованиями в регионе. В соответствии с современной социальной концепцией развития Российской Федерации регионы должны способствовать развитию муниципальных образований, т. к. без улучшения положения населения, в них проживающего, невозможно увеличение доходных статей других вышестоящих звеньев бюджетной системы. Без затрат на улучшение инфраструктуры городов, без вложений в капитальное строительство – другими словами, без вложений в развитие, не будет предпосылок к улучшению финансового состояния муниципальных образований. Причем эти вложения должны формироваться на местах, т. к. именно местные власти лучше представляют, что именно необходимо на сегодняшний день тому или иному муниципалитету.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В ОБРАЗОВАНИИ НА ОСНОВЕ НОРМАТИВНОГО ПОДХОДА

Л. В. Ивановский

Аудиторско-экспертная компания «Балт-Аудит-Эксперт»,

г. Санкт-Петербург

lvi@bae.ru

Все уже привыкли к мнению, что переход на нормативное бюджетное финансирование (НБФ) позволит увеличить эффективность использования бюджетных средств в образовании. Однако механизмы достижения предполагаемого эффекта ясно представляются не всеми. Переход на НБФ связывают чаще всего только с объявлением нормативов и не рассматривают всю цепочку действий, которую необходимо произвести, чтобы он был успешным.

Переход должен начинаться с наведения порядка во всех элементах системы образования региона и этапах образовательного процесса. Он должен включать упорядочение уставных документов образовательных учреждений, описание перечня и содержания образовательных услуг, паспортизацию территорий, зданий и помещений, установление натуральных нормативов потребляемых товаров и услуг.

Для повышения эффективности использования бюджетных средств недостаточно объявить НБФ руководящим документом. Необходимо отладить процесс финансирования образовательных учреждений на основе нормативов.

1. В настоящее время в ряде регионов планирование и фактическое финансирование учреждений еще осуществляется по принципу «от достигнутого». Эффективное использование бюджетных средств здесь не может быть обеспечено, так как на процесс финансирования оказывает влияние большое количество факторов. Среди них наиболее деструктивным является так называемый человеческий фактор. Именно его влиянием, в первую очередь, объясняется неравномерность финансирования образовательных учреждений одного типа и вида. Влияние этого фактора можно проиллюстрировать на примере распределения расходов на обучение по районам Санкт-Петербурга. В 2006 году расходы по учреждениям одного типа и вида отличались в разы. Например, по межшкольным учебным комбинатам – в 4,75 раза, по вечерним и заочным школам – в 3,26 раза, по дошкольным образовательным учреждениям – в 1,48 раза. Приведенные данные свидетельствуют о неэффективном использовании бюджетных средств и невыполнении требований равного доступа учащихся к качественному образованию.

Ясно, что в данном случае при переходе на НБФ произойдет «недофинансирование» тех образовательных учреждений, которые получали денежные ресурсы в существенно большем объеме, чем остальные.

Поэтому в Санкт-Петербурге в интересах снижения уровня конфликтности было принято решение оставить часть образовательных учреждений на финансировании по принципу «от достигнутого», проиндексировав их расходы за предшествующий год по заработной плате, коммунальным платежам и другим расходам с учетом соответствующих индексов-дефляторов. Такое решение не означало поощрение образовательных учреждений с наибольшими расходами. Оно означа-

ло прямое указание директорам на низкую эффективность использования бюджетных средств и являлось предупреждением о необходимости исправления финансового состояния образовательных учреждений в течение года.

К оставшимся образовательным учреждениям был применен принцип финансирования по нормативам. Однако и при этом может возникнуть ситуация, что с переходом на НБФ некоторые образовательные учреждения могут получить финансирование в меньшем объеме, чем в предшествующий год. Для сглаживания отрицательных последствий в Санкт-Петербурге решением правительства города на переходный период образован резервный фонд. Комитетом экономического развития, промышленной политики и торговли разработаны методические рекомендации по порядку распределения резервных средств. Получателям средств резервного фонда разъяснено, что в течение переходного периода они должны привести свои расходы в соответствии с нормативами.

2. В некоторых регионах, перешедших на НБФ, нормативы используются только на этапе бюджетного планирования и определения объема субсидий. Фактическое же финансирование образовательных учреждений главными распорядителями бюджетных средств осуществляется как и ранее по принципу «от достигнутого». В этом случае количество факторов, влияющих на процесс финансирования образовательных учреждений, по сравнению с первым вариантом сокращается. Однако влияние человеческого фактора на этапе распределения бюджетных средств остается. Это ведет к снижению эффективности использования бюджетных средств и доступности качественного образования. Одновременно происходит искажение сути перехода образовательных учреждений на финансово-хозяйственную самостоятельность, преадаптация забвению основная идея НБФ – деньги следуют за учеником.

3. Наименьшее влияние неблагоприятных факторов на процесс финансирования образовательных учреждений проявляется при полном переходе на НБФ. При этом обязательным условием должно быть отработанное нормативно-правовое обеспечение и контроль его использования.

В Санкт-Петербурге в дополнение известным документам разработаны методические рекомендации по формированию сметы образовательных учреждений на основе НБФ. В них определен порядок:

-
- расчета объема финансирования образовательного учреждения на основе нормативов;
 - отнесения расходов к статьям экономической бюджетной классификации;
 - перераспределения средств между статьями экономической бюджетной классификации.

Кроме того, разработаны упоминавшиеся методические рекомендации по порядку распределения резервных средств и порядку выделения дополнительного финансирования образовательных учреждений за счет привлечения средств из других отраслей.

В первые годы перехода на НБФ особое внимание следует уделить контролю, так как сотрудники органов управления образованием, финансовых органов даже при наличии регламентирующих документов пытаются, как показал опыт Санкт-Петербурга, сохранить свое влияние на распределение денежных средств между образовательными учреждениями.

Только при полном переходе на НБФ, в отличие от двух ранее описанных случаев, достигается наиболее эффективное использование бюджетных средств и обеспечивается равный доступ учащихся в образовательные учреждения.

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА (ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Л. В. Ивановский, В. В. Березов, В. И. Кошечкин

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

Одним из основных направлений реформирования бюджетной системы Российской Федерации является переход на программно-целевое планирование бюджета. Такое изменение бюджетной системы направлено на создание условий для повышения эффективности бюджетного планирования и расходования бюджетных средств, а также для увязки бюджетных расходов и требуемых результатов с целью по-

вышения эффективности этих расходов. Правительство сделало первые шаги в проведении реформы на федеральном уровне. В ближайшее время проблема перехода к новым методам бюджетного планирования, в первую очередь к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), встанет перед регионами. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, является новой для российской бюджетной системы. В этой связи чрезвычайно актуальной становится проблема разработки методической базы перехода региональных бюджетных систем на бюджетирование, ориентированное на результат.

В Санкт-Петербурге переход к использованию БОР был начат при разработке бюджета на 2006 год. Отраслевые комитеты разработали целевые программы (в пределах выделенных лимитов) и представили их на конкурс для включения в бюджет принимаемых обязательств. Оценка эффективности предлагаемых программ и конкурсный отбор производили эксперты межведомственной рабочей группы по оптимизации бюджетных расходов, созданной при Комитете финансов. Опыт оказался не вполне удачным. Комитеты по-разному понимали и формулировали цели отраслевых программ, не во всех случаях ориентировались на Программу социально-экономического развития Санкт-Петербурга, отсутствовала возможность репрезентативной оценки эффективности программ. Среди показателей оценки результатов встречались такие, которые было невозможно измерить известными методами. Уровень обоснованности потребностей в бюджетных средствах был недостаточным. Стало ясно, что для устранения выявленных недостатков необходимо разработать единообразное системное методическое обеспечение, понятное главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС).

С этой целью творческим коллективом под руководством авторов данной публикации и при участии Комитета финансов Санкт-Петербурга была разработана и принята к реализации модель БОР, условно названная БОР-1. Поскольку переход на принципы БОР осуществлялся впервые и форсированными темпами, для снижения рисков данного проекта модель БОР-1 была распространена только на бюджет принимаемых обязательств (БПО).

В целях упрощения эксперимента за пределы модели БОР-1 были выведены вопросы соответствия круга и приоритетности задач, предлагаемых ГРБС, действующим государственным планам городского

развития, вопросы адекватности использования в процедурах показателей, содержащихся во Временном перечне стандартов проживания; вопросы формирования официального статуса так называемых ведомственных целевых программ и ряд других вопросов.

Данные ограничения позволили добиться важного организационного преимущества при внедрении и использовании модели БОР-1 – четкого распределения ответственности между участниками данного проекта: Комитетом финансов, главными распорядителями бюджетных средств, рабочими органами Законодательного собрания, а также межведомственной рабочей группой по оптимизации бюджетных расходов.

В принципиальном отношении функционирование модели БОР-1 можно представить в виде следующей совокупности процедур. Для среднесрочного планового периода Комитетом финансов определяются предельные годовые объемы БПО и распределяются по ГРБС. На этой основе каждый ГРБС формирует пакет наиболее приоритетных ведомственных целевых программ, исчерпывающий выделенный ему объем средств БПО. Формирование указанного пакета происходит из числа ранее запланированных программ и из вновь разработанных программ.

Основными требованиями, необходимыми для оправдания факта появления новой ведомственной целевой программы, являются:

- ее направленность на выполнение конкретной бюджетной услуги, находящейся в компетенции соответствующего ГРБС,
- наличие заявленного целевого изменения показателя эффективности выполнения данной услуги (как правило, показателя непосредственного результата деятельности), являющегося результатом выполнения данной программы,
- представление программы как совокупности мероприятий, оцениваемых показателями использования ресурсов,
- не более чем трехлетняя длительность выполнения программы.

Сводная картина о достигнутых результатах, содержании, логике и планах деятельности ГРБС в части принимаемых обязательств по предоставлению бюджетных услуг в рамках отчетного и планового периодов с выделенным проектом бюджетной заявки на очередной год, формируется каждым ГРБС в виде доклада о результатах и направлениях программно-целевой деятельности.

Комитет финансов объединяет программные ресурсы докладов всех ГРБС в единый массив и проводит сквозной анализ представленных докладов с целью дополнительного отбора наиболее эффективных из заявленных программ для последующего включения их в реестр ведомственных целевых программ, содержащий программы, подлежащие бюджетному финансированию. Критерий отбора при этом должен учитывать, во-первых, степень приоритетности программ для развития города и, во-вторых, величину социально-экономической эффективности предлагаемых программ.

В составе единого бюджета на очередной год узловые параметры БПО рассматриваются и принимаются Правительством и Законодательным собранием Санкт-Петербурга.

Для реализации модели БОР-1 разработаны календарный план бюджетного цикла с учетом новых элементов, присущих БОР, процедура проведения конкурса на право получения финансовых ресурсов из БПО и система мониторинга результативности и эффективности деятельности ГРБС.

Выполненные исследования позволили сформировать состав первоочередного методического обеспечения, необходимого для практической реализации модели БОР-1. Оно включает пояснительную записку общеметодического плана и четыре предметных методических руководства: «Методическое руководство по разработке и оформлению ведомственных целевых программ, отвечающих требованиям перехода к бюджетированию, ориентированному на результат», «Методическое руководство по отбору ведомственных целевых программ», «Методическое руководство по разработке доклада о результатах и направлениях программно-целевой деятельности, используемого при переходе к бюджетированию, ориентированному на результат», «Методическое руководство по мониторингу результативности ведомственных целевых программ».

Данные методические руководства в установленном порядке были доведены до ГРБС и использовались при формировании бюджета Санкт-Петербурга на 2007 год.

БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Н. П. Кашенцева

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

Бюджетный кредит является частью кредитной деятельности государства. Бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным унитарным предприятием, на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ и с учетом положений Бюджетного кодекса РФ. При предоставлении бюджетного кредита должны быть соблюдены определенные условия.

Во-первых, бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности и возвратности.

Во-вторых, заемщик должен предоставить обеспечение исполнения своего обязательства по возврату кредита. Способы обеспечения 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. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности.

В-третьих, обязательным условием предоставления бюджетного кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом. Эти органы имеют право на проверку получателя бюджетного кредита в любое время действия кредита. Они же проводят проверку целевого использования бюджетного кредита.

В-четвертых, бюджетный кредит может быть предоставлен только тем юридическим лицам, которые не имеют просроченной задолженности по ранее предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе.

При утверждении бюджета на очередной финансовый год указываются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их

предоставления на срок в пределах года или более, а также ограничения по субъектам использования бюджетных кредитов. Предоставление любой категории заемщиков бюджетных кредитов сверх определенных лимитов не допускается.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия могут получить бюджетный кредит на более льготных условиях. Например, бюджетный кредит может быть беспроцентным. Для унитарных предприятий не указывается также обязанность заботиться о средствах обеспечения возвратности кредита. Для этой категории хозяйствующих субъектов кредит может быть предоставлен (при желании кредитора) без соответствующих гарантий и других способов обеспечения. В Бюджетном кодексе не указывается прямо, что унитарные предприятия также должны оформлять кредитные отношения гражданско-правовым договором, но, конечно, договорный порядок является в любом случае наиболее оптимальным.

Как показывает практика, бюджетные кредиты чаще всего выдаются для финансирования текущих расходов вне рамок инвестиционных программ. Бюджетный кодекс РФ предусматривает расходы на финансирование бюджетных инвестиций (ст.79), но при условии их включения в федеральную или региональную целевую программу или по решению соответствующих органов исполнительной власти или органа местного самоуправления.

В субъекте РФ – Архангельской области в соответствии с областными законами об областном бюджете в 2005, 2006, 2007 годах возможность получить бюджетный кредит имеют юридические лица только на следующие цели: на закупку зерна, продуктов его переработки и на закупку картофеля у населения в сумме 15 млн. руб. Срок – в пределах финансового года. Плата за кредит установлена в размере одной третьей ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на день заключения соглашения о предоставлении бюджетного кредита. Естественно, должны быть соблюдены условия предоставления бюджетного кредита, о которых говорилось выше. В 2006 г. и в 2007 г. в виде приложения к закону о бюджете разработан Порядок предоставления и использования бюджетных кредитов из областного бюджета юридическим лицам. Дополнительным требованием к потенциальному заемщику является отсутствие у него просроченной задолженности по денежным обязательствам перед Архангельской обла-

стью, по обязательным платежам во все уровни бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

В 2007 г. законом об областном бюджете бюджетные кредиты предоставляются также кредитным потребительским кооперативам граждан, потребительским обществам и сельскохозяйственным потребительским кооперативам на конкурсной основе на развитие микрофинансирования малого предпринимательства в сумме до 1 млн. руб. сроком до трех лет под 5% годовых. Организатором конкурсов является департамент экономического развития Архангельской области.

Анализ ситуации с предоставлением бюджетных кредитов в других регионах РФ показывает, что бюджетные кредиты во многих регионах предоставляются в рамках действующего бюджетного законодательства, но различаются цели, сроки, лимиты, условия и порядок их предоставления. В некоторых регионах в составе средств регионального бюджета образуется бюджет развития, средства которого предоставляются в виде бюджетных кредитов на реализацию высокоэффективных инвестиционных проектов. Предоставление бюджетных кредитов негосударственным предприятиям на инвестиционные цели осуществляется во многих регионах России, но в Архангельской области эта возможность практически не используется. С учетом опыта других регионов следует отметить, что предоставление бюджетных кредитов на инвестиционные цели на основе конкурсного отбора проектов позволило бы решить некоторые актуальные проблемы экономики региона. Например, такой проблемой является освоение и использование усыхающих хвойных лесов в Пинежском районе Архангельской области по причине климатических изменений и снижения уровня грунтовых вод.

Использование бюджетных кредитов не только для финансирования текущих расходов, но и на инвестиционные цели в конечном итоге повысило бы инвестиционную привлекательность региона и позволило бы улучшить его социально-экономическое положение.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ ЖКХ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ

И. В. Кирная

*Департамент по финансам, бюджету и контролю
Краснодарского края в Динском районе, станция Динская*
kira1989@yandex.ru

В настоящее время трудно назвать какую-либо отрасль российской экономики, которая бы вызывала столько споров, вопросов и суждений, как жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).

Несмотря на кажущееся внимание к нему в советский период, для ЖКХ было характерно остаточное финансирование, которое приводило к постепенному отставанию этой отрасли от других отраслей экономики.

Кризис экономики в целом нарастал одновременно с кризисом жилищно-коммунального хозяйства, которое потеряло вертикальную систему хозяйствования, финансирование на модернизацию и развитие отрасли из федерального бюджета после передачи в России в 1992 году ЖКХ в муниципальную собственность. К этому периоду отрасль оказалась практически полностью зависимой от бюджетных дотаций в связи с отказом от либерализации цен в этой сфере и началом процесса децентрализации в ЖКХ. Создание новой системы хозяйствования на местном уровне тормозилось от недостатка собственных бюджетных средств и социально-политических проблем муниципальных образований.

Жилищно-коммунальное хозяйство Краснодарского края сегодня – это одна из крупнейших отраслей в экономике региона и важнейшая отрасль жизнеобеспечения населения Кубани. В ее состав на сегодняшний день входит более 250 предприятий с числом работающих 57 тысяч человек.

ЖКХ края характеризуется низкой инвестиционной привлекательностью и требует привлечения больших инвестиций для модернизации и развития отрасли. Финансовые возможности предприятий не позволяют им решить эти вопросы самостоятельно без привлечения средств из других источников.

Суммарная кредиторская задолженность предприятий ЖКХ составила в 2006 году 303 млрд. рублей, а дебиторская задолженность – 305 млрд. рублей.

По итогам работы жилищно-коммунального комплекса края за 2005 год предприятиями ЖКХ края получен убыток сумме около 318 млн. рублей, что на 42,2% (555,8 млн. руб.) меньше суммы убытка по итогам работы за 2004 год.

В то же время прослеживается положительная динамика роста поступления налогов от предприятий ЖКХ в консолидированный бюджет Краснодарского края (табл. 1).

Таблица 1

Динамика изменения поступления налогов от предприятий ЖКХ в консолидированный бюджет Краснодарского края, млн. руб.

Годы	2003	2004	2005
Всего	327,6	397,1	501,5
% к 2003 году	-	21,2%	53,1%
в том числе:			
- налог на прибыль	64,6	67,9	66,6
- НДС/Л	235,2	286,5	363,9
- налог на имущество	27,8	42,7	71,0

ЖКХ Краснодарского края имеет потенциальные возможности, позволяющие отрасли динамично развиваться. На рынке жилищно-коммунальных услуг отсутствует конкуренция, имеется большое количество собственных энергоресурсов. В то же время наличие слабых сторон не позволяет отрасли наращивать свой потенциал. Это высокозатратный механизм производства услуг, отсутствие экономических интересов и стимулов к снижению издержек, отсутствие единой эффективной системы управления отраслью, кадровый «голод», низкое информационное обеспечение и слабая компьютеризация отрасли.

Состояние отрасли ЖКХ свидетельствует о необходимости реализации комплекса мероприятий с привлечением средств бюджетов всех уровней, а также инвесторов.

Необходимые для финансового оздоровления и стабилизации развития отрасли ЖКХ Краснодарского края мероприятия были разрабо-

таны департаментом ЖКХ края и нашли отражение в Стратегии развития отрасли до 2010 года.

Мероприятия стратегии были разработаны с учетом разграничений полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на основании Федеральных законов № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»

Основными требованиями к стратегии развития жилищно-коммунального комплекса Краснодарского края являются:

- социальная ориентированность, предусматривающая повышение уровня и качества жилищно-коммунальных услуг;
- реализация принципа устойчивого развития отрасли, основанного на сбалансировании экономических, социальных и экологических приоритетов;
- преемственность действующих федеральных и краевых целевых программ.

Основная цель стратегии развития отрасли – повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения, качества предоставления жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат, привлечение инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс.

Учитывая специфику отрасли, для достижения цели были поставлены следующие задачи:

- сформировать рыночные механизмы функционирования жилищно-коммунального комплекса и создать условия для привлечения средств частных инвесторов для модернизации и развития объектов коммунальной инфраструктуры;
- снизить издержки производства и повысить качество жилищно-коммунальных услуг;
- разработать и принять нормативно-правовую базу, обеспечивающую единый подход в вопросах тарифного регулирования и взаимоотношений хозяйствующих субъектов в жилищно-коммунальном комплексе.

Для решения поставленных задач намечено реализовать следующие мероприятия:

1. В области формирования рыночных механизмов:

- создание управляющих компаний, акционирование с проведением в дальнейшем работы по отчуждению инвестору части пакета акций, создание альтернативных частных предприятий;

- реорганизация многоотраслевых предприятий с выделением отдельных производственных циклов в самостоятельные предприятия.

2. В части снижения издержек производства и повышения качества жилищно-коммунальных услуг:

- реконструкция, модернизация и капитальный ремонт основных фондов, внедрение энергосберегающих технологий;

- постоянный мониторинг причин неучтенных расходов воды и реализация мероприятий по их устранению;

- регулярная инвентаризация потребителей услуг.

Таким образом, положение дел в ЖКХ вышло за рамки местных отраслевых проблем и для их преодоления необходима реализация комплексных мероприятий с участием бюджетов как субъекта РФ, так и федерального бюджета, т. к. сейчас это уже не под силу органам местного самоуправления.

БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РФ

Ю. А. Крохина

Российская правовая академия Министерства юстиции

Российской Федерации, г. Москва

science-prorector@rambler.ru

13 апреля 2007 г. Государственная дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации», который фактически является новой редакцией Бюджетного кодекса РФ. Рассмотрим некоторые его новеллы в части изменений, касающихся бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации.

1. Новая редакция БК РФ не предусматривает установление определений классификации доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджетов Российской Федерации, а также операций сектора государственного управления. В составе бюджетной классификации Российской Федерации не предусмотрены группировки видов государственного (муниципального) долга и государственных (муниципальных) активов. Отсутствие названных групп бюджетной классификации повлечет невозможность учитывать в составе доходов регионального бюджета ценные бумаги, а в составе расходов – государственный долг субъекта РФ.

Полагаем, что в ст. 6 Бюджетного кодекса указанные понятия следует определить, а главу «Бюджетная классификация» дополнить отмеченными группировками.

2. Существенной доработки требует глава 5 «Принципы бюджетной системы Российской Федерации».

Вызывает большие сомнения целесообразность изменения редакций отдельных принципов бюджетной системы и тем более исключение принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации (ст. 31.1 БК РФ). Представляется, что исключение из текста Бюджетного кодекса РФ принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ произошло в силу недопонимания его сущности и важности для сохранения федеративной природы Российского государства. Однако, как показывает дальнейший анализ новой редакции БК, его авторы не придерживаются принципа равенства субъектов РФ и возможности ограничения их прав только федеральным законом с учетом соответствующих положений Конституции РФ. Такой подход к правовому регулированию бюджетных отношений не соответствует ряду статей Конституции РФ (ст. с. 5, 8, 53, 71, 72 и др.), что может послужить основанием для обращения субъектов РФ в Конституционный суд РФ. В этой связи полагаем необходимым сохранить ст. 31.1 Бюджетного кодекса РФ в ее прежней редакции.

3. Новая редакция ст. 78 БК РФ предусматривает отказ от целевого использования субсидий, предоставленных из бюджетов, а также отменяет норму о возврате неиспользованной в оговоренные сроки субсидии.

Подобная норма повлечет массовое нецелевое использование бюджетных субсидий и(или) невозврат субсидий, освоение которых не произошло в предусмотренные бюджетным законодательством сроки.

В результате бюджеты субъектов РФ будут исполняться с необоснованным дефицитом, а региональные целевые программы, под которые выделялись субвенции, не будут исполняться полностью или в указанные сроки.

Представляется целесообразным дополнить ст. 78 Бюджетного кодекса нормой о возврате субсидий в бюджет субъекта РФ в случае их нецелевого использования, а также в случае их неиспользования в установленные субъектом РФ сроки.

4. Межбюджетные отношения. Вызывает серьезные сомнения достаточность компенсационных механизмов, предусмотренных субъектам РФ в рамках межбюджетных правоотношений. С 2005 г. субъекты РФ стали частично выполнять функции агента федерального бюджета по отдельным социальным обязательствам, что повысило финансовую нагрузку на региональные бюджеты.

Новая редакция БК РФ предусматривает индексирование Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) с учетом разницы между прогнозируемым и фактическим уровнем инфляции. Тем самым, по замыслу авторов новой редакции БК РФ, объем Фонда будет увеличиваться пропорционально неточности бюджетного прогноза инфляции.

Однако предлагаемый механизм не решает проблемы компенсации увеличения расходов субъектов РФ на социальные функции. Во-первых, подобный механизм не стимулирует субъекты РФ на наращивание собственной доходной базы, а федеральный центр не передает регионам реальных доходных источников, ограничиваясь только перераспределением инфляционных средств. Во-вторых, предлагаемые инфляционные компенсации в действительности окажутся слишком малыми суммами и не покроют затрат субъектов РФ на финансирование социальных функций. Других механизмов компенсаций расходов субъектов РФ на реализацию федеральных нормативных правовых актов, в том числе по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы, новая редакция БК РФ не предусматривает.

Новая редакция БК РФ устанавливает дальнейшую централизацию доходов в федеральном бюджете, что приведет к снижению заинтересованности субъектов РФ к наращиванию и эффективному использованию собственного налогового потенциала. Необходимо иным образом распределить налоговые и неналоговые доходы между уровнями бюджетной системы, повысить инвестиционную составляющую финансовой помощи субъекта РФ.

В новой редакции БК РФ следует установить единые, формализованные и прозрачные принципы распределения средств Федерального фонда софинансирования расходов по оказанию инвестиционной и финансовой помощи субъектам РФ на развитие инженерной и социальной инфраструктуры, учитывающие бюджетную обеспеченность регионов и соблюдение ими бюджетного законодательства. В этой связи следует усовершенствовать механизм предоставления средств из Федерального фонда софинансирования социальных расходов с целью повышения эффективности исполнения полномочий субъектов РФ.

5. Новая редакция БК РФ существенно изменяет бюджетно-правовой статус субъектов РФ, получающих бюджетную помощь из федерального бюджета.

В целях недопущения ущемления правового статуса высокодотационных субъектов РФ следует учитывать долю не всех субвенций, которые получает этот субъект РФ, а только субвенции из федерального бюджета. В Бюджетном кодексе необходимо четко определить предмет соответствующих соглашений с Минфином России, права и обязанности сторон, возможность досрочного расторжения такого соглашения, правовые последствия для субъекта РФ его невыполнения, возможность влияния объективных факторов на реализацию соглашения и т. д. Учитывая, что Новая редакция БК РФ не регулирует более детально процедуру временного финансового управления бюджетом субъекта РФ, есть все основания полагать, что именно посредством таких соглашений Минфин России будет фактически управлять финансово неблагополучными субъектами РФ. В этой связи пункт 4 ст. 130 требует серьезной доработки.

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРСПЕКТИВНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК НЕОТЪЕМЛЕМОГО ЭЛЕМЕНТА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

И. В. Крупин

*НОУ Центр информационных и финансовых технологий,
г. Екатеринбург
krupin@cift.ru*

Бюджетная реформа, проводимая сейчас в Российской Федерации, затронула все уровни бюджетной системы. Можно наблюдать, как активно идет внедрение новых механизмов и инструментов управления общественными финансами. Одной из целей бюджетной реформы является предсказуемость финансовой политики в части доходов и расходов на всех уровнях бюджетной системы на среднесрочный период. Инструментом, разрешающим данную задачу, является внедрение механизма перспективного финансового планирования. Федеральный бюджет уже формируется и утверждается на три года.

При рассмотрении формирования перспективного финансового плана на региональном и муниципальном уровнях к нему должны выдвигаться следующие требования.

В первую очередь, перспективный финансовый план должен обеспечивать предсказуемость доходной части бюджета на несколько лет. С другой стороны, должна обеспечиваться предсказуемость затрат, возникающих в соответствии с действующими или принимаемыми расходными обязательствами.

Во-вторых, перспективный финансовый план должен отражать социально-экономическую стратегию региона и муниципалитета в соответствии с прогнозом социально-экономического развития.

В-третьих, перспективный финансовый план должен являться стратегическим ориентиром для межбюджетной финансовой политики.

В-четвертых, анализ различных вариантов перспективного финансового плана с различными параметрами должен являться инструментом для принятия тех или иных управленческих решений в области проводимой в регионе или муниципалитете финансовой политики в

части оптимизации расходования бюджетных средств и повышения эффективности сбора налогов.

Также перспективный финансовый план должен являться инструментом для балансировки бюджета и соответственно обеспечивать прогноз дефицита бюджета, государственного и муниципального долга на три года вперед.

С формальной точки зрения, значения, указанные в перспективном финансовом плане, должны совпадать со значениями, указанными в реестре расходных обязательств и бюджете на очередной финансовый год.

Очевидно, что обеспечить качество выполнения всех требований к перспективному финансовому плану зачастую достаточно сложно из-за трудоемкости работы при его составлении. Опыт применения программного комплекса «САПФИР» (Система анализа и планирования финансов региона) показал, что выполнение значительной части рутинной работы, требующей точности и большого объема вычислений, можно передать системе автоматизации.

Можно перечислить следующие плюсы применения данного решения.

– Настройка связи с планом социально-экономического развития позволяет отслеживать изменения экономических показателей и проводить их автоматический учет при расчете перспективного финансового плана. При этом появляется возможность оперативно анализировать влияние значений тех или иных экономических показателей на размер доходной и расходной частей бюджета и одновременно моделировать несколько вариантов бюджета;

– Интеграция перспективного финансового плана с блоком реестра бюджетных обязательств позволяет учесть в нем как действующие, так и принимаемые расходные обязательства. Таким образом, исключаются ошибки, когда перспективный план не отражает реальных потребностей в финансировании, возникающих в силу действия тех или иных нормативно-правовых актов.

Перспективный финансовый план формируется по принципу скользящей трехлетки, и план на первый финансовый год должен совпадать с бюджетом, утвержденным законом или решением региональной или муниципальной власти. Учитывая традиционно большое количество изменений, происходящих при принятии бюджета на следующий год, разумно доверить контроль над соответствием перспек-

тивного финансового плана и бюджета автоматизированной системе. В данном случае задачи системы заключаются в подаче своевременных сигналов о расхождении показателей в перспективном финансовом плане, реестре расходных обязательств и бюджете, а также указании причины их появления.

Снижение временных затрат на выполнение расчетов, анализ и контроль показателей позволяют специалистам сосредоточиться на финансовых вопросах и задачах, связанных с оптимизацией расходования бюджетных средств. Появляется возможность апробации в системе методов расчета плана финансирования главных распорядителей и бюджетополучателей с учетом принципов и методов бюджетирования по результатам.

Очевидно, что для автоматизированной системы в силу ее высокой производительности не существует принципиального значения – проводить укрупненные оценки финансовых показателей на три года или детально рассчитывать затраты на три года по каждому распорядителю и при необходимости по каждому бюджетополучателю. Этот факт обеспечивает возможность перехода к детализированному бюджету региона или муниципалитета на три года, так как это реализуется на уровне федерального бюджета.

Внедрение решений по автоматизированному расчету перспективного финансового плана на базе автоматизированной системы «САПФИР» и интеграция его с другими элементами бюджетного процесса были проведены в таких регионах, как Кировская область, Удмуртская Республика, Липецкая область, Республика Хакасия и других.

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНА

С. А. Крылов

*Кольский филиал Петрозаводского государственного университета,
г. Апатиты
serega-kryl@inbox.ru*

Следствием проводимой в настоящее время государственной бюджетной политики, направленной на концентрацию финансовых ресурсов в федеральном центре, является возрастание роли межбюджетных трансфертов в финансовом обеспечении деятельности региональных органов власти. Это ярко демонстрируется на примере Мурманской области, где на фоне практически не меняющегося из года в год уровня дотационности областного бюджета в 30% в 2005 году уровень дотационности местных бюджетов региона вырос практически в 2 раза по сравнению с 2004 годом и составил 62% от общего объема доходов муниципалитетов.

При этом в 2004-2005 гг. на фоне дефицита местных бюджетов областной бюджет исполнялся с профицитом. Подобная ситуация является следствием передачи в последние годы наиболее значимых расходных обязательств наименее обеспеченному финансовыми ресурсами уровню бюджетной системы.

На фоне существенного роста бюджетной обеспеченности консолидированного бюджета Мурманской области количество муниципальных образований с бюджетной обеспеченностью ниже среднегодового значения в 2005 году составило 50%.

Таким образом, действующий механизм перераспределения финансовой помощи от вышестоящих бюджетов в полной мере не решает поставленных перед ним проблем. Следовательно, укрепление финансовых основ регионального развития должно опираться на развитие собственной финансовой базы.

Для решения данной проблемы нужна полная и достоверная информация о текущем состоянии и возможных перспективах формирования региональных финансовых потоков, а именно – оценка финансового положения региона, которая должна являться одним из важнейших инструментов формирования социально-экономической политики в регионе.

Финансовое положение региона – это экономическая категория, отражающая процессы формирования, распределения и использования региональных финансовых ресурсов, которые характеризуются следующим:

1. Объемом сформированных финансовых ресурсов всеми субъектами региональных финансовых отношений, необходимых для достижения стоящих перед ними целей и задач.

2. Достаточностью финансовых ресурсов, необходимых для достижения этих целей и задач.

3. Эффективностью их использования.

В широком смысле финансовое положение региона можно представить следующим образом: а) финансовое положение региональной бюджетной системы с выделением областного (краевого, республиканского) и местного уровней; б) финансовое положение организаций, осуществляющих свою деятельность в регионе; в) состояние капитала населения региона.

Для оценки финансового положения региональной бюджетной системы необходимо провести исследования по следующим направлениям.

1. Изучить тенденции развития бюджетной системы, которые определяются на основе показателей уровня исполнения бюджетов по доходам и расходам, динамики доходов и расходов, их структуры.

2. Провести коэффициентный анализ, который может включать в себя следующее:

- анализ показателей финансовой устойчивости региональной бюджетной системы для характеристики уровня независимости бюджета соответствующего уровня от привлеченных источников финансирования,

- анализ показателей покрытия, свидетельствующих о соотношении основных доходов и расходов бюджетов, а также о размерах предоставляемой финансовой помощи нижестоящим бюджетам,

- анализ показателей уровня дефицита/профицита бюджета и показателей бюджетной обеспеченности для характеристики эффективности использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов,

- анализ показателей долговой нагрузки, которые характеризуют платежеспособность того или иного уровня управления в бюджетной системе.

Для оценки финансового положения организаций, осуществляющих свою деятельность в регионе, предлагается использовать одну из современных методик финансового анализа, разработанных А. Д. Шереметом и Е. В. Негашевым, по следующим направлениям:

1. Анализ финансовых результатов рассматриваемых организаций.
2. Анализ движения денежных средств изучаемых организаций.
3. Анализ их финансового состояния.

В качестве достоинств данной методики следует отметить: а) возможность проведения углубленного анализа финансово-экономического положения деятельности организаций с помощью финансовых показателей, «лежащих» в области производственной деятельности; б) широкое применение результатов факторного анализа обобщающих финансовых показателей; в) комплексная оценка деятельности организаций, основывающаяся на оценках эффективности использования всех ресурсов, что позволяет взаимоувязывать результаты их производственной и финансовой деятельности.

Для оценки состояния капитала населения предлагается использовать упрощенный подход, в основе которого лежит оценка среднедушевых доходов населения.

Таким образом, достоинствами предложенного подхода являются:

- 1) простота его применения, поскольку все входящие в него показатели рассчитываются на основе публичной информации, публикуемой в СМИ и статистических сборниках;
- 2) рассматриваемые в рамках данного подхода многие критерии носят индикативный характер;
- 3) результаты анализа позволяют ранжировать хозяйствующие субъекты, муниципальные образования, регионы, а также группировать их по уровню финансового положения, объективно оценивать динамику их развития и делать обоснованные прогнозы на будущее с позиций финансово-экономических преимуществ.

Результаты подобных оценок должны отражаться:

- 1) на разработках социально-экономических прогнозов (в т. ч. финансовых) и определении векторов социально-экономического развития региона;
- 2) на разработках проектов областных (краевых, республиканских) и местных бюджетов с учетом последних нововведений и требований бюджетного законодательства;
- 3) на разработке механизмов управления экономикой региона.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

В. Н. Кузнецов

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

В 2008-2010-х годах государственная поддержка и регулирование агропромышленного комплекса будут осуществляться в соответствии с Законом Волгоградской области от 6 октября 2005 года № 1105-ОД «О государственной поддержке агропромышленного производства в Волгоградской области» и областной целевой программой «Развитие агропромышленного комплекса Волгоградской области на 2007-2010 годы», в которых определены основные цели, направления развития сельского хозяйства, а также механизмы и финансовое обеспечение предусмотренных мероприятий.

Важнейшей задачей реализации бюджетной политики в области сельского хозяйства и экологии будет являться совершенствование критериев расходования бюджетных средств и механизмов реализации приоритетов в области расходов, направленное на увеличение эффективности и результативности бюджетных расходов.

Совершенствование критериев расходования бюджетных средств неразрывно связано с важнейшими задачами развития агропромышленного комплекса, такими как ускорение темпов роста объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции на основе повышения эффективности использования ресурсного потенциала, решение социальных проблем сельских территорий и сокращение разрыва в уровне жизни сельского и городского населения за счет подъема уровня жизни сельского.

Для реализации части вышеуказанных целей и была разработана областная целевая программа «Развитие агропромышленного комплекса Волгоградской области на 2007-2010 годы».

Результатами проведения бюджетной политики в области сельского хозяйства будут являться:

- внедрение системы качественных и количественных индикаторов для оценки степени достижения целей, что сделает бюджетную поддержку сельскохозяйственных производителей более эффективной и транспарентной;
- оптимизация структуры расходов бюджета и создание условий по развитию сельскохозяйственной инфраструктуры, что является важным и актуальным в свете предстоящего вступления России во Всемирную торговую организацию;
- формирование масштабного конкурентоспособного ядра АПК, обладающего способностью к устойчивому саморазвитию;
- сокращение разрыва в уровне жизни городского и сельского населения за счет подъема уровня жизни сельского;
- восстановление материально-технического, кадрового и природно-экологического потенциала сельского хозяйства и рыболовства, определяющего расширение спектра возможностей его дальнейшего развития.

РОЛЬ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

А. Е. Курило

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

Органы федеральной и региональной властей и местного самоуправления заинтересованы в повышении жизненного уровня и условий проживания населения, а также в успешном развитии предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность на данной территории.

С 1 января 2006 года в России вступил в действие Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он должен коренным образом изменить всю структуру местной власти. Но реформа самоуправления, которой он положил начало, идет достаточно сложно.

В ходе реформы самоуправления остро проявились две проблемы: недостаток источников формирования бюджетов поселений и нехватка квалифицированных муниципальных кадров, представляющих, как должна развиваться местная экономика. И в таких условиях встает вопрос упорядочения на уровне всех органов муниципального самоуправления отношений власти и предпринимателей.

Для выполнения своих функций МСУ требуется комплексная система управления территорией. Построение, целостность, устойчивость и существование такой системы определяются четко сформулированным комплексом научно определенных ориентиров развития. Этот комплекс носит название «стратегическое управление территорией». В целях создания условий для достойной жизни и повышения привлекательности территории для ведения бизнеса, упорядочения и предсказуемости действий администрации необходима разработка стратегии развития муниципального образования.

Социально-экономическое развитие муниципального образования неразрывно связано с возможностями развития субъектов предпринимательства на территории, и в частности субъектов малого и среднего предпринимательства.

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

На начало 2006 года в республике действовало 4628 малых предприятий. Основное количество предприятий сосредоточено в сфере торговли и общественного питания, в промышленности и строительстве. Около 10% налогов и других обязательных платежей в бюджеты всех уровней формируется за счет налоговых поступлений от деятельности сектора малого предпринимательства. В городе Петрозаводске сосредоточено около 70% всех малых предприятий республики (3300 МП), доля налоговых поступлений от субъектов малого предпринимательства в городской бюджет в 2006 году, по данным администрации города, составила 31,8%.

Малые предприятия и индивидуальные предприниматели являются основными плательщиками единого налога на вмененный доход для

отдельных видов деятельности, а также основными арендаторами муниципального имущества и земельных участков.

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

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

Уже имеется положительный опыт развития малого предпринимательства в зарубежных странах (постсоциалистических, постсоветских и др. европейских). Примеров успешного российского малого предпринимательства на территориях крайне мало, но они есть. Небольшой город Отрадное с населением в 50 тысяч человек в Самарской области стал настоящей «отрадой для бизнеса». А все начиналось с того, что глава города Н. М. Вишнякова «ходила по предпринимателям и говорила: “Ну возьмите кто-нибудь помещение, давайте развиваться”, и

местные власти как могли, облегчали предпринимателям жизнь: сделали им схему оформления документации. И это дало свои результаты, произошло значительное оживление предпринимательского климата.

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

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

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

ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ В СИСТЕМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Е. А. Лазичева

Государственная дума Томской области, г. Томск

lazicheva@tomsk.gov.ru

Тема формирования экономической концепции межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации требует дальнейшего рассмотрения. Данная концепция по своей сути предполагает передачу налогов с регионального уровня местным бюджетам (долгосрочное закрепление налогов по единым нормативам) и оказание финансовой поддержки из бюджета субъекта Российской Федерации в первую очередь муниципальным образованиям, обеспечивающим эффективное экономическое развитие.

Дополнительную уверенность в целесообразности и практической возможности реализации принципа сбалансированности выравнивающей и стимулирующей функций в региональной системе межбюджетных отношений обеспечивает произошедшее усовершенствование распределения финансовой помощи из федерального бюджета, направленное на создание стимулов к увеличению поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. С 2007 года уточнен порядок расчета дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, который не предусматривает сокращения их размеров в результате достижения субъектом Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

Эффективная реализация экономической концепции межбюджетных отношений в регионе возможна, когда муниципальные образования имеют приблизительно одинаковый уровень социально-экономического развития, что в настоящее время является желаемой перспективой, а не существующей реальностью.

Напомню, что для перехода к экономической концепции межбюджетных отношений и стимулирования социально-экономического развития в муниципальных образованиях и в целом в субъекте Федерации автором была предложена идея заинтересованности муниципальных образований в наращивании собственной доходной базы.

Предлагалось передавать в очередном (следующем) финансовом году бюджетам муниципальных образований каждого типа величину обеспеченного ими в текущем году прироста по налогам путем предоставления соответствующего размера дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов или районного фонда финансовой поддержки поселений. Естественно, «заработанные» дополнительные дотации в очередном финансовом году должны получать именно те муниципальные образования, которые обеспечили приращение налоговых поступлений. Увеличение налоговых поступлений предложено рассматривать: по единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности – в отношении поселений, по упрощенной системе налогообложения и налогу на имущество организаций – в отношении муниципальных районов и городских округов.

Рассмотрим предложения по расчету величины прироста поступлений по налогу в текущем финансовом году, обеспеченного соответствующим муниципальным образованием за счет увеличения налоговой базы. Расчеты основаны на экономической сущности и законодательно установленных правилах определения налоговой базы по налогу на имущество организаций, единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности.

1. Оценка увеличения поступлений по единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности:

$$\Delta \text{ЕНВД}_{\text{пос}} = \text{ЕНВД}_{\text{пос}} \text{ ожд} / K_1 - \text{ЕНВД}_{\text{пос}} \text{ отчет},$$

где: $\Delta \text{ЕНВД}_{\text{пос}}$ – прирост поступлений единого налога на вмененный доход в текущем финансовом году относительно уровня отчетного (прошлого) года на территории конкретного поселения,

$\text{ЕНВД}_{\text{пос}} \text{ ожд}$ – ожидаемое поступление в бюджеты всех уровней единого налога на вмененный доход в текущем финансовом году с территории конкретного поселения;

$\text{ЕНВД}_{\text{пос}} \text{ отчет}$ – фактическое поступление в бюджеты всех уровней единого налога на вмененный доход в отчетном (прошлом) финансовом году с территории конкретного поселения;

K_1 – установленный Налоговым кодексом коэффициент-дефлятор текущего финансового года, на который корректируется базовая доходность. Как известно, данный коэффициент-дефлятор определяется

и официально публикуется в установленном Правительством РФ порядке.

2. Оценка увеличения поступлений по единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения:

$$\Delta \text{УСН}_{\text{МР/ГО}} = \text{УСН}_{\text{МР/ГО}} \text{ ожид} / K_{\text{ИПЦ}} * K_{\text{ИПП}} - \text{УСН}_{\text{МР/ГО}} \text{ отчет},$$

где: $\Delta \text{УСН}_{\text{МР/ГО}}$ – прирост поступлений единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в текущем финансовом году относительно уровня отчетного (прошлого) года на территории конкретного муниципального района или городского округа;

$\text{УСН}_{\text{МР/ГО}} \text{ ожид}$ – ожидаемое поступление в бюджеты всех уровней единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в текущем финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа;

$\text{УСН}_{\text{МР/ГО}} \text{ отчет}$ – фактическое поступление в бюджеты всех уровней единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в отчетном (прошлом) финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа;

$K_{\text{ИПЦ}}$ – индекс потребительских цен, сложившийся в субъекте Федерации в текущем финансовом году;

$K_{\text{ИПП}}$ – индекс промышленного производства, сложившийся в субъекте Федерации в текущем финансовом году.

3. Оценка увеличения поступлений по налогу на имущество организаций.

$$\Delta \text{НИМО}_{\text{МР/ГО}} = \text{НИМО}_{\text{МР/ГО}} \text{ ожид} - \text{НИМО}_{\text{МР/ГО}} \text{ отчет},$$

где $\Delta \text{НИМО}_{\text{МР/ГО}}$ – прирост поступлений налога на имущество организаций в текущем финансовом году относительно уровня отчетного (прошлого) года на территории конкретного муниципального района или городского округа;

$\text{НИМО}_{\text{МР/ГО}} \text{ ожид}$ – ожидаемое поступление в бюджеты всех уровней налога на имущество организаций в текущем финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа;

$\text{НИМО}_{\text{МР/ГО}} \text{ отчет}$ – фактическое поступление в бюджеты всех уровней налога на имущество организаций в отчетном (прошлом) фи-

нансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа.

Кажущаяся на первый взгляд простота расчета положительной «дельты» по налогу на имущество организаций на самом деле вызывает много вопросов относительно «справедливой» доли прироста по налогу, подлежащей передаче в местный бюджет, в том числе с учетом источника инвестиций в основные фонды.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕГИОНЕ В ХОДЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Р. Ю. Малышев

*Вологодский научно-координационный центр Центрального
экономико-математического института РАН, г. Вологда*
malyshev@vologda.ru

Масштабность и неотложность решения задач, стоящих перед государственными и местными органами власти региона, ставят сотрудничество между ними в ранг неотъемлемой составляющей управления социально-экономическим развитием на всех уровнях. Основным направлением призвано стать финансовое взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, сглаживающее диспропорции в уровне обеспеченности муниципальных образований собственными средствами.

В соответствии с Законом «О межбюджетных трансфертах Вологодской области» в целях выравнивания доходов бюджетов муниципальных образований в составе бюджета Вологодской области образуются целевые фонды. Принципиальная схема формирования фондов представлена на рисунке 1 (фонд муниципального развития может образовываться, но фактически не создается).

Общий объем финансовой помощи муниципальным образованиям в течение исследуемого периода имел ярко выраженную тенденцию к увеличению. Если в 2001 – 2004 гг. на оказание финансовой помощи муниципальным образованиям расходовалось 26% средств областного бюджета, то в 2005 г. – уже 34%, а в бюджете 2006 г. межбюджетные трансферты в виде дотаций, субвенций и субсидий занимают основной объем

расходов – 42%. В 2001-2002 гг. собственные доходы занимали 33% в объеме суммарных доходов муниципальных бюджетов, в 2004-2005 гг. – 77%, остальную часть составляли дотации из областного бюджета. Из 28 муниципальных образований 24 являются дотационными.

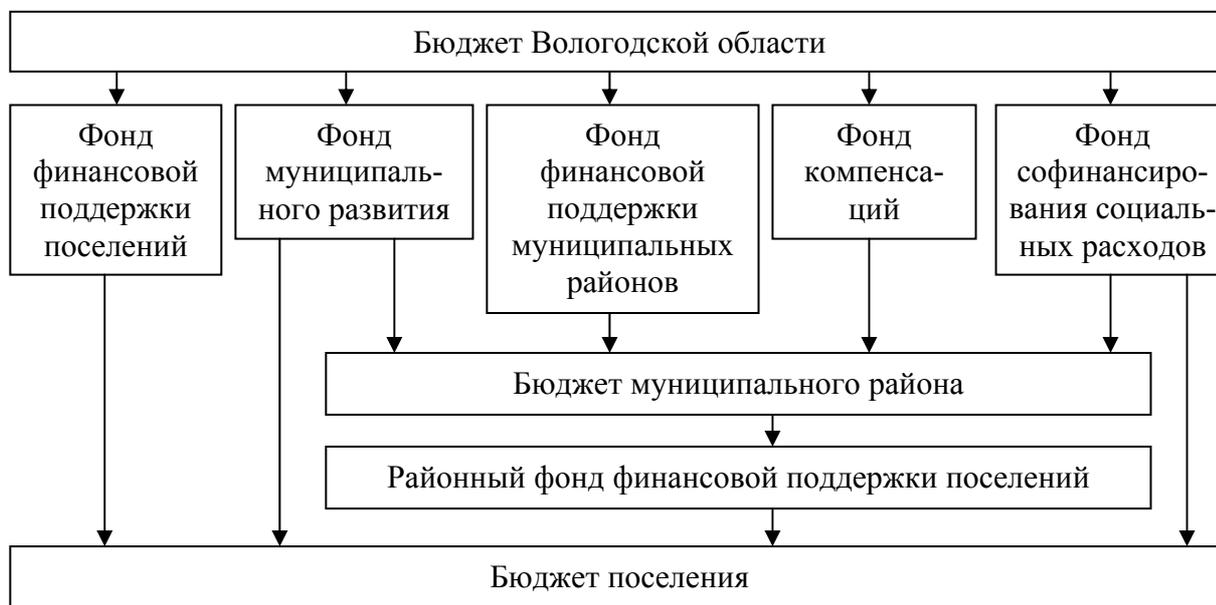


Рис. 1. Формирование бюджетных фондов финансового взаимодействия в Вологодской области

Из-за неравномерного размещения по территории области производственного и ресурсного потенциала дифференциация в бюджетной обеспеченности муниципалитетов достигает 6 раз. В 2005 г. среднеобластной размер собственных доходов на душу населения в муниципальных образованиях составлял 7027 руб. В Кадуйском районе этот показатель превысил областной в 1,7 раза, в г. Череповец – в 1,3 раза. Самыми малообеспеченными муниципалитетами являлись Никольский (37% от среднеобластного уровня), Кичменгско-Городецкий (41%), Верховажский, Тарногский и Устюженский районы (45%). Большинство муниципальных бюджетов не имеют возможности покрывать за счет собственных доходов расходные обязательства, разрыв между потребностями и реально возможным финансированием значителен. Поэтому одной из важнейших задач областных органов власти является выравнивание финансовых возможностей муниципальных образований по реализации закрепленных за ними полномочий.

Оказание финансовой поддержки муниципалитетам до 2006 г. осуществлялось в форме дотаций на выравнивание доступа граждан к основным бюджетным услугам из фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО), а также субсидий и субвенций на финансирование социально значимых расходов. Дотации из ФФПМО на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности составляли в 2004-2005 гг. 19% от общего объема финансовой помощи, направляемой в муниципальные образования. Самыми высокодотационными в 2005 г. являлись Вашкинский, Кичм.-Городецкий, Никольский, Тарногский и Усть-Кубинский муниципальные образования, где уровень дотаций из областного бюджета превысил 50%. Еще в 6 муниципалитетах объем дотаций составил более 40% доходной части местных бюджетов. Бездотационными являлись Вытегорский, Кадуйский, Череповецкий муниципалитеты, города Вологда и Череповец. Однако даже при такой значительной финансовой поддержке не всегда удавалось добиться выравнивания муниципальных бюджетов, различие по уровню среднедушевого бюджетобеспечения продолжало сохраняться (между бюджетами Кадуйского и Никольского муниципалитетов в 4,7 раза).

Инициированная федеральным центром муниципальная реформа, начавшаяся в Вологодской области с 2006 г., предполагает перераспределение доходных и расходных полномочий между областным и местными органами власти. Областной бюджет на 2006 г. был сформирован с учетом основных положений финансового обеспечения реформы местного самоуправления. В составе бюджета создан региональный фонд компенсаций для финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, на долю расходов которого приходится до 65% всей финансовой помощи. Это субвенции на выплату гражданам субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг, ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям граждан, работающих в муниципальных учреждениях и проживающих в сельской местности. В областном бюджете сформированы региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов на выравнивание бюджетной обеспеченности, региональный фонд финансовой поддержки поселений на выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по решению вопросов местного значения. Кроме того, в целях оказания финансовой помощи муниципальным

районам по финансированию их приоритетных расходных обязательств в областном бюджете образован региональный фонд софинансирования социальных расходов. Из средств фонда выплачивались субсидии на содержание муниципальных дорог и мостов, капитальные вложения и питание школьников. С целью оказания дополнительной финансовой поддержки по обеспечению финансовых возможностей муниципальных образований в решении вопросов местного значения сформирован региональный фонд сбалансированности местных бюджетов.

Проведенный анализ позволил выделить следующие направления совершенствования межбюджетных отношений в Вологодской области (табл. 1).

Таблица 1

*Основные направления совершенствования
межбюджетных отношений в Вологодской области*

Направление	Пути реализации
Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат	<ul style="list-style-type: none"> – Переход от затратного подхода бюджетного финансирования к финансированию, ориентированному на результат – Совершенствование методики среднесрочного финансового планирования – Организация мониторинга достижения запланированных результатов, оценка эффективности расходования бюджетных средств
Улучшение исполнения текущего бюджета	<ul style="list-style-type: none"> – Ведение раздельного учета по текущему и капитальному бюджету – Создание единой схемы документооборота казначейского исполнения – Организация анализа и прогнозирования долговой нагрузки
Совершенствование тарифной политики	Сокращение практики перекрестного субсидирования

Анализ межбюджетных отношений в Вологодской области показывает, что высокая интенсивность бюджетных потоков между обла-

стным центром и муниципалитетами свидетельствует о совместном обеспечении функций по реализации расходных обязательств перед населением области, однако значительные различия между муниципальными образованиями по уровню бюджетной обеспеченности требуют дальнейшего совершенствования механизма оказания финансовой поддержки.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

И. И. Матвиенко

*ГОУ ВПО Всероссийский заочный финансово-экономический
институт (филиал ВЗФЭИ в г. Архангельске)
mako@atnet.ru*

Бюджетная политика любого муниципального образования проводится согласованно с бюджетной политикой РФ и субъекта РФ, при этом направлена на обеспечение бюджетными ресурсами органов местного самоуправления для выполнения ими своих функций. Направления бюджетной политики муниципалитета являются основой для принятия реальных бюджетов, стабилизации бюджетного процесса на местном уровне, обеспечения реального и эффективного использования бюджетных средств.

Для реализации бюджетной политики в муниципальном образовании необходимо осуществление следующего комплекса мероприятий:

1. Для наиболее полной мобилизации доходов и улучшения собираемости налогов необходимо определение наиболее приоритетных направлений деятельности с указанием конкретных исполнителей.

2. Необходимо осуществление подробного анализа доходной части бюджета и осуществление поиска дополнительных источников доходов. Так, альтернативными способами пополнения доходной части бюджета могут стать прямые и косвенные инвестиции, а также увеличение налогооблагаемой базы через стимулирование высоких темпов роста производства на предприятиях.

3. Необходимо в отчетах об исполнении годовых бюджетов осуществлять приведение отчетных данных о поступивших доходах не

только по видам доходов, но и необходимо осуществление анализа причин отклонений. Поскольку, как правило, лишь констатируются факты отклонений фактически поступивших сумм доходов от запланированных. Анализ причин таких отклонений поможет понять, почему доходов поступило меньше. Потому что они или не начислены совсем, и эти суммы бюджет действительно не получит, или доходы все-таки начислены, но не поступили из-за отсутствия средств у плательщиков, и эти доходы поступят в бюджет, но позднее. Указанные причины существенно различаются.

4. Перевыполнение плана по доходам необходимо обеспечивать не за счет утверждения заниженных планов по сбору тех или иных видов доходов.

5. Необходимо стремиться к тому, чтобы у органов местного самоуправления была возможность создавать собственные источники формирования бюджета, например, за счет развития малого и среднего бизнеса или эффективного использования муниципального имущества. Как показывает практика, целый ряд муниципальных унитарных предприятий работает в финансовом отношении неэффективно, потребляя бюджетных средств больше, чем самостоятельно заработанных. Кроме этого, выявляются факты нецелевого и неэффективного расходования собственных и бюджетных средств, бесхозяйственности, огромных потерь доходов, искажения финансовой отчетности и одновременно наличия солидных внутренних резервов снижения издержек. Эффективное использование муниципального имущества будет способствовать увеличению доходной части местного бюджета.

6. Необходимо к материалам проекта бюджета муниципалитета прилагать обоснование расчета платежей в бюджет из чистой прибыли прибыльных муниципальных предприятий и планы по использованию чистой прибыли, полученной от использования имущества.

7. Необходимо совершенствование механизма управления издержками муниципальных предприятий, включая их реструктуризацию (укрупнения), и вывод их на безубыточный уровень финансовой деятельности, поскольку это является главным условием существенного снижения нерациональных расходов, которые в качестве источника финансирования могут быть направлены на финансирование различных иных нужд муниципалитета, таких, как финансирование здравоохранения, образования, культуры, поддержание правопорядка, оказание социальной помощи и других.

8. Необходимо обеспечить приоритетное финансирование правоохранительной деятельности, поскольку в сложившейся криминогенной обстановке вопрос защиты прав и самой жизни населения давно стал одним из главных для жителей муниципалитетов. От финансирования правоохранительной деятельности непосредственно зависит уверенность населения в собственной безопасности и безопасности своего бизнеса.

9. Необходимо дальнейшее совершенствование методов осуществления закупок товаров, работ и услуг за счет бюджетных средств на конкурсной основе.

10. Необходимо более детальное пояснение применения тех или иных источников погашения долгов прошлых лет: либо за счет уменьшения финансирования текущих расходов, либо за счет дополнительно (специально) изысканных доходов.

11. Необходимо четкое определение позиции администрации муниципалитета в части создания благоприятного инвестиционного климата инвесторам и предпринимателям, готовым вкладывать свои средства в развитие малого и среднего бизнеса. Фактически ежегодно осуществляются вложения в развитие бизнеса в виде различных льгот по аренде муниципального имущества, освобождения от уплаты местных налогов и т. п., но расчеты экономического эффекта этих вложений не проводятся, а условия, на которых предоставляются такие льготы, не определяются. Анализ экономического эффекта и условий применения льгот будет способствовать эффективному использованию бюджетных средств и привлечению дополнительных доходов.

12. Следует определиться с четким перечнем информации, которую органы местного самоуправления обязаны делать доступной для общественности. И этот перечень должен быть утвержден соответствующими решениями муниципалитета. Это нужно и для развития гражданского общества, и для формирования цивилизованной предпринимательской среды. Недостаточная информированность населения о деятельности органов местного самоуправления, и особенно об эффективности использования средств налогоплательщиков, не способствует укреплению взаимопонимания и доверия между населением и властью.

Вышеуказанный комплекс мероприятий в рамках бюджетной политики позволит администрации муниципалитета выполнить все основные задачи в сфере формирования доходных источников и финансирования расходных обязательств.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ: ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ*

М. М. Минченко

Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, г. Москва
mm_min@mail.ru

Проведенная в 2003-2004 гг. реформа федеративных отношений и местного самоуправления в части, затрагивающей межбюджетные отношения, была ориентирована на законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями; недопущение «необеспеченных федеральных мандатов»; переход к расширению самостоятельности региональных и местных властей в формировании политики бюджетных расходов.

Одна из ключевых идей реформы разграничения предметов ведения и полномочий – четкая увязка обязанностей по финансированию тех или иных расходов из бюджета соответствующего уровня с полномочиями по их детальному регулированию. Данные полномочия разграничены в новых редакциях Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанные законы определяют исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ. Исключительные полномочия субъекта РФ в федеральном законодательстве не прописаны. По умолчанию исключительные полномочия субъекта РФ образует все, что не отнесено к предметам исключительного ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения и вопросам местного значения.

К настоящему времени в основном завершено формирование федеральной нормативно-правовой базы новой системы межбюджетных отношений. Новая федеральная конструкция разграничения полномо-

* Работа выполнена при поддержке РГНФ (проект № 05-02-02076а).

чий уже привела к изменениям в форме централизации, децентрализации и прочему межуровневому перераспределению расходных обязательств.

Теперь одна из наиболее актуальных задач в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами – формирование новой региональной нормативно-правовой базы регулирования межбюджетных отношений на уровне субъектов РФ. С одной стороны, необходимо привести нормативно-правовую базу субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствие с новым российским законодательством, а с другой – на уровне каждого субъекта РФ в новых условиях выстроить такую систему межбюджетных отношений, которая будет способствовать эффективному развитию регионов и муниципальных образований.

Бюджетный кодекс РФ (БК РФ), измененный в соответствии с упомянутыми законами по реформе территориального управления, предусматривает межуровневое разграничение расходных полномочий по типам регулирования (собственные полномочия каждого из уровней; рамочное федеральное регулирование полномочий субъектов РФ и полномочий органов местного самоуправления; делегирование полномочий федеральным уровнем на уровень субъектов РФ и уровень местного самоуправления; делегирование полномочий уровнем субъекта РФ на уровень местного самоуправления) и по видам компетенции (нормативно-правовое регулирование, финансовое обеспечение и исполнение расходных обязательств).

Новая редакция БК РФ, реализуя принципы и требования, сформулированные в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», содержит более детальное (в сравнении с прежней редакцией) регулирование межбюджетных отношений в субъектах РФ, в том числе ряд норм и требований прямого действия. В то же время для регионов сохраняется достаточно широкая сфера собственного регулирования, включая определение порядка (методик) соответствующих расчетов, в значительной степени влияющих на качество межбюджетных отношений.

Особенности реализации расходных обязательств субъекта РФ определяются, прежде всего, следующими требованиями, предъявляемыми к функциям региональных органов власти:

– предоставление населению государственных и муниципальных услуг своевременно и в необходимом объеме;

- выравнивание уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- передача расходных обязательств и ресурсов, необходимых для их выполнения, на другие уровни бюджетной системы;
- повышение уровня благосостояния работников бюджетной сферы.

Совершенствование внутрирегиональных финансово-бюджетных отношений, в контексте улучшения реализации полномочий региональных и муниципальных органов власти и повышения уровня их взаимодействия, может быть выполнено по следующим приоритетным направлениям:

- закрепление полноценной двухуровневой системы местных бюджетов;
- отработка схем (методик) выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований (в соответствии с положениями БК РФ);
- формирование и совершенствование распределения фонда софинансирования социальных расходов и фонда муниципального развития;
- реализация финансово обеспеченного механизма социальной защиты населения;
- отработка механизма делегирования полномочий бюджетам нижестоящих уровней в увязке с выделением бюджетных субвенций.

Кроме того, важными направлениями в части совершенствования управления региональными и муниципальными финансами являются:

- усиление роли и значения среднесрочного финансового планирования на уровне региона (в увязке с федеральным среднесрочным финансовым планированием);
- отработка механизмов применения новой бюджетной классификации;
- эффективное использование регионального Фонда реформирования муниципальных финансов;
- подготовка докладов субъекта РФ «О результатах и планах деятельности исполнительных органов власти»;
- обеспечение механизма кассового обслуживания регионального и местных бюджетов.

В основе межуровневого разграничения функций и полномочий должны лежать процессы воспроизводства. Необходимо учитывать,

что субъекты РФ и муниципальные образования – это не какие-то абстрактные объекты, а вполне конкретные территориальные социально-экономические системы, в которых осуществляются воспроизводственные процессы. Причем различные властные уровни выполняют в этих воспроизводственных процессах разные функции. Поэтому только грамотно выстроенное взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления способно обеспечить долговременное устойчивое развитие каждого территориального звена и страны в целом.

Регионально-муниципальное взаимодействие должно стать звеном принципиально новой, только еще формирующейся координационной системы управления, основанной на методах равноправного диалога и выработки консенсуса между всеми участниками регионального развития. Совершенствование системы межуровневых взаимодействий по существу должно сводиться к формированию на всех уровнях управления условий для комплексного территориального развития.

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНУЮ СФЕРУ

Е. В. Молчанова

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

molchanova@karelia.ru

Человеческий капитал – это один из важнейших факторов экономического роста любой страны. По мировым оценкам, инвестиции в человеческий капитал обеспечивают около 30% роста национального дохода. Это долгосрочный экономический ресурс, воспроизводственный оборот которого в несколько раз более продолжителен, чем оборот основного капитала.

На государственном уровне задача сохранения и развития человеческого капитала решается путем осуществления социально-бюджетной политики, направленной на экономическое и социальное регулирование жизни общества.

Основными формами и инструментами государственного регулирования развития социальной сферы являются:

- программы развития образования и здравоохранения, их всесторонняя финансовая поддержка в бюджетах всех уровней,
- регулирование межбюджетных отношений между центром и регионами, позволяющее выравнять минимальную обеспеченность социальными благами по регионам,
- государственные программы, направленные на решение конкретных социальных задач, а также на решение целевых проблем развития отраслей,
- система мер экстренного характера (за счет резервных фондов), позволяющая ослаблять социальную напряженность.

Важнейшей проблемой социальной политики является задача максимально возможного поддержания уровня жизни населения, особенно наименее социально защищенных слоев.

Консолидированный бюджет Республики Карелия в 2003-2006 годах имел социальную направленность (рис. 1). Ежегодно возрастает размер ассигнований, выделенных из бюджета, по таким направлениям, как образование, культура, здравоохранение и спорт, социальная политика.

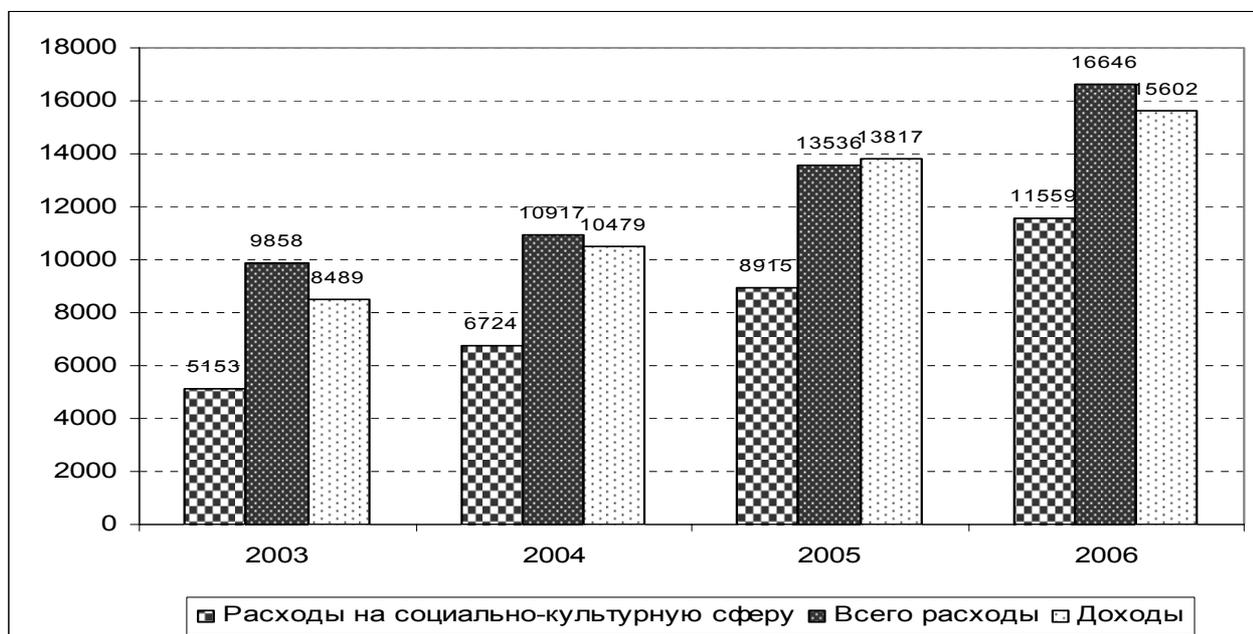


Рис. 1. Динамика исполнения консолидированного бюджета Республики Карелия за 2003 – 2006 годы (млн. руб.)

В 2006 году бюджетные расходы на социально-культурную сферу (образование, культуру, кинематографию, средства массовой информации, здравоохранение и спорт, социальную политику) составили 11559 млн. рублей, или 69,4% в структуре расходов консолидированного бюджета республики (в 2003 году – 52,27%) (табл. 1).

Таблица 1

Структура исполнения расходной части консолидированного бюджета Республики Карелия в 2005-2006 году (млн.руб.)

Наименование показателя	Удельный вес (%) 2005 год	Удельный вес (%) 2006 год	Темп роста абсолютных величин (2006 г. к 2005 г.), раз
Общегосударственные вопросы	8,57	7,74	1,11
Национальная оборона	0,00	0,03	
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	6,06	5,97	1,21
Национальная экономика	11,88	10,45	1,08
Жилищно-коммунальное хозяйство	7,58	6,36	1,03
Охрана окружающей среды	0,04	0,02	0,50
Расходы на социально-культурную сферу	65,87	69,44	1,30
Образование	28,56	29,01	1,25
Культура, кинематография, средства массовой информации	4,32	4,65	1,32
Здравоохранение и спорт	19,18	21,70	1,39
Социальная политика	13,81	14,08	1,25
Итого расходов	100	100	1,23

Однако положительные тенденции бюджетного регулирования за последние годы позволяют только стабилизировать сложную ситуацию в этой важной области жизнедеятельности общества, но недоста-

точные для качественного ее улучшения. Это связано с низкими объемами производимого ВВП (ВРП) на душу населения, недостаточной эффективностью социальных расходов для стабилизации качества и уровня жизни.

Одной из основных целей экономической политики является формирование эффективной бюджетной системы, ее ориентация на стимулирование экономического роста и снижение социального неравенства. Обеспечение устойчивости бюджетной системы требует повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов.

В настоящее время бюджет, ориентированный на результат (БОР), получил достаточно широкое распространение в деятельности многих развитых стран. Это более перспективная, по сравнению с затратным методом, методология подготовки и исполнения бюджета, где акцент переносится с затрат на результаты. Средства бюджета направляются на решение конкретных проблем для достижения определенного эффекта, планирование по видам расходов заменяется на планирование социально-экономической результативности деятельности учреждений бюджетной сферы.

На протяжении ряда лет в Республике Карелия действует программа по оптимизации расходов бюджета, внедряется новая система финансирования бюджетных отраслей – БОР. Основной целью ее предназначения является повышение эффективности бюджетных вложений. Для внедрения и использования в органах исполнительной власти Республики Карелия принципов бюджетирования, ориентированного на результат, проведена работа по совершенствованию нормативно правовой базы Республики Карелия. Распределение части бюджетных средств осуществлялось на основе конкурентных принципов.

Применение БОР возможно лишь при условии его включения во взаимосвязанную систему, охватывающую стратегическое планирование, исполнение бюджета в соответствии с требованиями БОР, мониторинг результатов и оценку результативности.

ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ ПО ОСНОВНЫМ ПРОБЛЕМАМ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

М. В. Морошкина

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

Реформирование системы межбюджетных отношений является необходимым условием успешного развития страны. В условиях становления и развития рыночных отношений большое значение приобретают действия региональных и местных органов власти, которые способны обеспечить стимулы к развитию экономики на территории. Анализируя процессы регионального развития, необходимо отметить, что любая территориальная единица имеет свои характерные особенности. В рыночных условиях роль регионов заключается в основном в формировании условий для экономических отношений и создании благоприятных условий жизнедеятельности населения.

Данные отличия определяют особенности экономического и социального развития. В истории развития стран и отдельных регионов прослеживаются два основных механизма реакции:

1. Адаптационные.
2. Рефлексивные (управляемые преобразования).

На начальных этапах преобразований увеличение производственного потенциала происходит при помощи адаптационного механизма. По мере развития научных разработок все заметнее становится роль рефлексивного механизма реакции социально-экономического состояния на особенности развития регионов.

Различия экономического потенциала по регионам России проявляются в том, что отдельные регионы имеют наиболее освоенные сырьевые ресурсы, развитую инфраструктуру и как следствие этого устойчивую доходную базу.

Исследование позволило выявить следующее:

- Каждый регион имеет устойчивую совокупность факторов, определяющих социально-экономическое развитие.
- В развитии территории, кроме факторов, влияющих на развитие положительно, есть и отрицательные факторы.
- Серьезное влияние на социально-экономическое развитие региона оказывают факторы внешней среды.

– Разделение российских регионов на группы с благоприятными и неблагоприятными условиями для экономического развития представляется некорректным.

Новые условия хозяйствования, переход к рыночным отношениям определили множество разнообразных проблем в региональном развитии. Анализ количественной и качественной оценки регионов имеет большое значение для территориального развития.

Проведенный анализ регионов СЗФО по основным проблемам регионального развития выявил, что территории в значительной степени отличаются по главным проблемам регионального развития (табл. 1).

Таблица 1

*Типология субъектов СЗФО по основным проблемам
регионального развития*

Типы	Регион
1. Основополагающие проблемы – экономические	
<i>Традиционно отсталые</i>	
а) расположенные в неблагоприятных природно-климатических условиях	Мурманская область, Республика Коми, Архангельская область.
б) расположенные в благоприятных природно-климатических условиях	
<i>Депрессивные</i>	
а) дореформенные	Псковская область, Новгородская область
б) новые	Калининградская область, Мурманская область
<i>Традиционно развитые</i>	
а) не адаптировавшиеся к новым экономическим условиям	Вологодская область
б) более адаптировавшиеся к новым экономическим условиям	г. Санкт-Петербург
<i>Ресурсные</i>	
а) существующие	Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Мурманская область.
б) перспективные	

Продолжение таблицы 1

<p>2. Основополагающие проблемы – геополитические</p> <p><i>Приграничные</i></p> <p>а) старые</p> <p>б) новые</p>	<p>Мурманская область, Калининградская область, Республика Карелия</p> <p>Псковская область</p>
--	---

В результате исследования различных территорий обозначились основные типы регионов, которые имеют определенное сочетание различных характеристик их развития. Неоднородность объясняется большой территорией РФ и значительными различиями ее субъектов. В связи с этой причиной регионы значительно отличаются друг от друга различным условиям, имея как преимущества, так и недостатки, которые сказываются на их экономическом развитии.

В результате исследования территорий обозначились основные типы регионов, которые имеют определенное сочетание различных характеристик их развития. Неоднородность объясняется большой территорией РФ и значительными различиями ее субъектов, имеющих как преимущества, так и недостатки, которые сказываются на их экономическом развитии.

Перспективы развития российских регионов должны учитывать влияние государственной экономической политики. Необходимо отметить, что одни и те же действия вызывают различные результаты – для некоторых регионов создаются более благоприятные условия, и они успешно развиваются. В других, наоборот, ухудшаются условия для развития бизнеса, и рост приостанавливается или даже начинается спад. Это определяется особенностями регионов – структурой экономики, географическим положением, структурой и динамикой населения и другими факторами. С течением времени экономическая политика меняется, и соответственно на развитие регионов влияют разные факторы. При разработке условий развития необходимо учитывать особенности регионов. Построение типологии позволяет выделить и учесть характеристики территории при разработке стратегии устойчивого развития.

Список литературы

1. Пчелинцев О. С. Новые тенденции развития регионов России и экономическая политика федерального центра / О. С. Пчелинцев, А. Н. Арянин, М. С. Верхунова, Е. М. Щербакова // Проблемы прогнозирования. 1998. № 3. С. 120-134.
2. Лавровский Б. Измерение региональной асимметрии на примере России / Б. Лавровский // Вопросы экономики. 1999. № 3.
3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. М., 2001.
4. Михеева Н. Дифференциация социально-экономического положения регионов России и проблемы политики / Н. Михеева. М.: РПЭИ, 1999.

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА В МЕСТНОЙ
ПОЛИТИКЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ СЕВЕРНОГО
РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)**

Н. Д. Найденов, С. С. Никитинская

Вятская государственная сельскохозяйственная академия,

г. Сыктывкар

ND.Naidenov@mail.ru

Регулирование сельхозпроизводителей в нашей стране вновь приобретает актуальность и силу. В данной статье рассматриваются основные итоги регулирования сельскохозяйственного производства и определяются новые методы его осуществления на примере Республики Коми.

Поддержка сельхозпроизводителей в Республике Коми с регионального уровня началась с 1996 года. Принимались меры, чтобы сельянин заработал и почувствовал себя хозяином. В Республике Коми региональное регулирование сельского хозяйства ориентировано на развитие фермерских и личных хозяйств. В условиях реформы хозяйственных отношений в сельских поселениях было и остается в качестве основного направления деятельности местных властей формирование самозанятости населения путем поддержки сельхозпроизводите-

лей. Положительным моментом этих мер было то, что субсидии и денежная помощь выдавались под некоторый эффект социального или предпринимательского характера. Например, если предоставляется помощь в строительстве коровника, то в расчете социального эффекта принимается во внимание дополнительное количество занятых, в расчете предпринимательского эффекта используются данные о прибыльности.

Государственное региональное регулирование агропромышленного комплекса решает, прежде всего, отраслевые задачи и недостаточно учитывает, что за этими отраслевыми проблемами лежит территориальная подоплека этого регулирования – преодоление безработицы в селах и выравнивание территориальных различий. В селе проживает примерно четверть населения региона, а производят они менее 2% валового регионального продукта. Диспропорция между числом населения и долей в производстве валового регионального продукта остается уже 10 лет и вызывает обоснованную тревогу. Недостатком регулирования агропромышленного комплекса в Республике Коми можно назвать и субсидирование затрат, что с экономической точки зрения не является правильным, поскольку нарушается конкурентный механизм. Кроме того, недостаточное внимание уделяется приоритетам в новых технологиях сельскохозяйственного производства. В целом политика формирования ответственного хозяина не достигла должного эффекта. В селах остается большое количество незанятого, но способного к труду населения.

В республике фактически сложилось так, что существуют четыре города с долей валового регионального продукта свыше 10% (г. Сыктывкар, г. Ухта, г. Усинск, г. Воркута). Вокруг этих городов располагаются районы с долей валового регионального продукта на уровне статистической погрешности (4% и менее). Экономический контраст центрального города и близлежащих сельских поселений выражен ярко. Зонирование территории республики на зоны развитых городов и близлежащие слаборазвитые территории позволяет по-новому и критически посмотреть на существующую практику регулирования села, сельского хозяйства и агропромышленного комплекса.

На наш взгляд, поддержку сельхозпроизводителей в регионе следует теснее увязывать с местной экономической политикой, которую можно определить как комплекс мер, осуществляемых органами местной власти или при ее участии, направленных на укрепление экономи-

ческого потенциала территории и повышение эффективности его использования, усиление конкурентоспособности местных предприятий посредством создания лучших общих условий производства, динамичной и плодотворной среды для экономического развития на местном уровне.

Основная задача местной экономической политики – создание благоприятных условий для развития экономики реализуется путем совершенствования «мягких» и «жестких» факторов среды производства. К первым относятся деловой климат, влияние местных властей на характер распределения и обмена в общине, наличие программ финансовой поддержки бизнеса, открытая позиция местных властей, консенсус политических сил. К «жестким» факторам – хозяйственная инфраструктура: транспорт, связь, земельные участки, производственные помещения.

В последние годы в местной экономической политике отмечены новые явления, совокупность которых позволяет говорить о возникновении новой методологии местного регулирования – территориального маркетинга. Маркетинг территории можно трактовать как продажу услуг территории ее жителям и внешним инвесторам. Основные вопросы территориального маркетинга: как сделать территорию наиболее привлекательной для жизни и производства? как реализовать эту привлекательность среди жителей территории и внешних инвесторов? как обеспечить приток инвестиций и экономический рост территории? Методология территориального маркетинга применима и к сельским поселениям. В рамках территориального маркетинга местные органы власти делают привлекательной для предпринимательства жизненную среду поселения рыночными методами, могут заключаться договоры о размещении между отраслевым, территориальным органами управления и сельским товаропроизводителем.

Рациональный набор документов, предполагающих территориальный маркетинг, должен включать в себя: 1) стратегию экономического развития территории; 2) концепцию местной экономической политики; 3) набор проектов (программ) по реализации местной экономической политики.

Целесообразно формировать пакеты документов по местной экономической политике применительно и к сельским населенным пунктам, что в настоящее время не делается. Кроме того, местная политика сел и близлежащих городов различается.

Традиционным подходом в формировании местной политики в сельских поселениях являлось обеспечение общих условий хозяйствования в них. Прогрессивным подходом в формировании местной политики применительно к Республике Коми является методология территориального маркетинга. Средства на регулирование сельского хозяйства будут производить больший эффект, если условия их использования будут более тесно увязываться с проведением местной политики в селах и близлежащих городах.

Список литературы

1. Сачук Т. В. Поведение потребителей в территориальном маркетинге / Т. В. Сачук. Петрозаводск, 2005. 157 с.
2. Панкрухин А. П. Маркетинг территории / А. П. Панкрухин. СПб.: Питер, 2006. 416 с.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Е. Г. Немкович, А. Е. Курило

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

Стремительно меняющиеся внешние и внутренние условия социально-экономического развития требуют переосмысления пути развития Республики Карелия как субъекта РФ. Целью государственной политики в области инновационного развития является формирование экономических условий для вывода на рынок конкурентоспособной инновационной продукции в интересах реализации стратегических национальных приоритетов России.

Основной проблемой Карелии является сырьевая направленность экономики. Экономика республики достигла того уровня, когда для ее дальнейшего подъема необходимо переходить на принципиально новый путь развития – инновационный. В реальных условиях развитие республики должно идти на основе имеющихся ресурсов, но с применением современных технологий и обязательным развитием опережающих, прорывных технологий (практически 2-3 направления).

Предложенный в Концепции социально-экономического развития Карелии «Возрождение Карелии» сценарий развития республики на длительную перспективу выдерживает испытание временем, и республика проходит путь от мобилизационного этапа через стабилизацию к инновационному этапу. Переход экономики Карелии со стабилизационного этапа на инновационный путь развития требует глубокой технологической модернизации отраслей экономики на основе передовых технологий и интеграции с мировыми технологическими комплексами в интересах обеспечения глобальной конкурентоспособности и формирования в перспективе рынка инноваций.

Все виды инновационной деятельности затратны и рискованны. Их финансирование могут осуществлять предприятия, финансово-промышленные группы, малый инновационный бизнес, инвестиционные и инновационные фонды, государственная власть, органы местного управления, частные лица и т. д.

Основные принципы организации финансирования инновационной деятельности должны быть ориентированы на множественность источников финансирования, и предполагать быстрое и эффективное внедрение инноваций, успешную их коммерциализацию, обеспечивающую поступления средств во все уровни бюджетов от инновационной деятельности. Для большинства развитых стран мира характерно примерно равное распределение финансовых ресурсов на инновационную деятельность между государственным и частным капиталом.

Государственное финансирование инновационной деятельности в республике осуществляется Правительством в пределах его полномочий и федеральными государственными органами, осуществляющими государственную поддержку субъектов инновационной деятельности.

Поддержка инновационной деятельности в республике возможна прямыми и косвенными воздействиями.

К прямой форме республиканской государственной поддержки инновационной деятельности можно отнести:

- отсрочку или рассрочку налоговых платежей в республиканский бюджет;
- предоставление налоговых льгот отдельным категориям субъектов инновационной деятельности в части средств, зачисляемых в республиканский бюджет;
- финансирование проектов развития инновационной деятельности на долевых началах с привлечением собственных средств органи-

заций и соблюдением при этом для организаций условий возвратности, либо обеспечение участия республики или увеличение доли республиканской государственной собственности в уставных капиталах таких организаций;

– предоставление на конкурсной основе финансовой помощи в виде дотаций и льготных кредитов;

– предоставление в аренду государственного имущества на льготных условиях малым и средним предприятиям, у которых инновационная деятельность составляет не менее пятидесяти процентов общего объема работ, выполняемых данными организациями;

– организацию закупок наукоемкой продукции для республиканских нужд на конкурсной основе;

– создание стабильных условий налогообложения и ставок налогов в течение финансового года в части, зачисляемой в республиканский бюджет;

– финансирование на территории России и за рубежом патентования изобретений, промышленных образцов, созданных за счет республиканских средств.

К косвенной форме республиканской государственной поддержки инновационной деятельности можно отнести:

– стимулирование развития инфраструктуры инновационной деятельности;

– гарантии органов государственной власти республики для инвесторов и кредиторов;

– совершенствование нормативной правовой базы республики в области инновационной деятельности.

На уровне предприятия источниками финансирования являются:

– собственные средства (прибыль, амортизационные отчисления, нематериальные активы, временно свободные основные и оборотные средства);

– финансовые ресурсы, мобилизуемые на финансовом рынке (кредиты, продажа ценных бумаг), а также взносы, целевые поступления и пр.;

– средства, поступающие в порядке перераспределения (страховые возмещения, поступающие от концернов, ассоциаций, отраслевых структур);

– привлеченные заемные средства в виде бюджетных, банковских и коммерческих кредитов;

- бюджетные ассигнования, за счет которых выполняются целевые комплексные программы, приоритетные государственные проекты;
- средства инновационных и научных фондов (РФФИ, РГНФ и др.).

Кроме этих источников финансирования, для организации и управления финансированием инновационной деятельности предприятий существуют так называемые донорские организации, которые безвозмездно предоставляют средства для осуществления конкретного инновационного проекта.

Особо необходимо отметить возможность получения финансовых ресурсов на инновационные проекты через Программу поддержки инноваций под названием «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы». Заказчиком-координатором программы выступает Министерство образования и науки.

Использование этих источников финансирования инновационной деятельности позволит достичь повышения инновационной активности в экономике, увеличения удельного веса инновационной продукции как в общем объеме продаж промышленной продукции, так и в ее экспорте.

В результате будут обеспечены устойчивое экономическое развитие Республики Карелия и повышение качества жизни населения за счет создания дополнительных рабочих мест в сфере науки, производства и услуг; увеличение поступлений в бюджеты разных уровней за счет наращивания объемов производства наукоемкой конкурентоспособной продукции; повышение образовательного уровня; решение региональных экологических и социальных проблем путем использования новейших технологий.

РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Е. В. Никулина

*ГОУ ВПО «Белгородский государственный университет»,
г. Белгород
nikulina@bsu.edu.ru*

В целях поддержки и распространения бюджетной реформы на региональном и муниципальном уровне Правительство Российской Федерации своим постановлением от 22 мая 2004 года «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» приняло решение о создании с 2005 года федерального Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и его распределении на конкурсной основе. Порядок формирования, представления и оценки заявок на получение субсидий из Фонда был определен приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24 августа 2004 года №238.

Учитывая необходимость осуществления реформирования принципов и механизмов функционирования органов государственной власти Белгородской области, приведения их в соответствие с происходящими изменениями в экономике и социальной сфере, а также в целях повышения эффективности использования бюджетных ресурсов, улучшения качества жизни населения и повышения удовлетворенности граждан деятельностью органов государственного управления, была разработана Программа реформирования системы управления общественными финансами Белгородской области (далее – Программа). Концепция Программы нашла поддержку и получила одобрение у депутатов Белгородской областной думы и впоследствии была утверждена постановлением правительства Белгородской области от 4 ноября 2004 года №155-пп.

По результатам проведения в 2004 году отбора субъектов Российской Федерации Белгородская область получила высокую оценку Министерства финансов Российской Федерации и право на предоставление субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов при условии выполнения заявленных в Программе мероприятий.

Мероприятия Программы затрагивают большое количество направлений социально-экономического состояния и развития области и сгруппированы по блокам:

- реформа бюджетного процесса и управления расходами;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- административная реформа;
- реформирование государственного сектора экономики;
- совершенствование системы инвестиций;
- развитие доходной базы бюджетов;
- совершенствование долговой политики;
- совершенствование межбюджетных отношений.

К основным направлениям совершенствования межбюджетных отношений можно отнести следующие:

1) установление стабильных единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты (сверх уровня, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации);

2) внедрение объективных и прозрачных механизмов распределения финансовой помощи;

3) формализация процедур предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам;

4) организация мониторинга качества управления общественными финансами и платежеспособности муниципальных образований;

В части данных направлений проведена аналитическая работа по оценке налоговой базы в рамках перехода на новую систему взаимоотношений муниципальных образований, основной проблемой при этом являлось отсутствие необходимых данных в разрезах формируемых муниципальных образований. Составлен календарный план по переходу и закреплению нормативов отчислений за всеми типами муниципальных образований, включая поселения. Данные мероприятия позволят сформировать и утвердить на долгосрочный период нормативы распределения налоговых доходов по всем муниципальным образованиям.

Прогнозируемый объем доходов местных бюджетов определяется с учетом налоговой базы, налоговых ставок, а также передачи на местный уровень максимальных нормативов по собственным доходам (это местные налоги и закрепленные на уровне федерального законодательства), а также нормативов отчислений по условно собственным

доходам (это дополнительно закрепленные и регулирующие) в размерах, утверждаемых областным законом о бюджете на очередной финансовый год.

Данные, предоставляемые отраслевыми ведомствами об обеспеченности муниципальных образований основными средствами в социально-культурной и инженерной областях, являются основанием для планирования инвестиционной финансовой помощи местным бюджетам в рамках областных целевых программ.

Для ликвидации разрывов законом об областном бюджете предусмотрено выделение бюджетных кредитов на погашение текущих обязательств муниципальных бюджетов, при этом кредиты не предоставляются в случае наличия просроченной задолженности по ранее полученным кредитам и ссудам. Основными причинами возникновения кассовых разрывов, выявленными в результате мониторинга, являются расходы на подготовку предприятий к зиме и выплату заработной платы бюджетникам в период летних отпусков. Методика расчета распределения бюджетных кредитов утверждена законом «Об областном бюджете на 2005 год». Бюджетные кредиты до 2004 года включительно муниципальным образованиям не предоставлялись. В законе Белгородской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе» утвержден запрет на предоставление бюджетного кредита при наличии задолженности. Положениями закона формализована методика распределения бюджетных кредитов.

Вопросы оценки качества управления общественными финансами в муниципальных образованиях области регламентировались принятым губернатором Белгородской области постановлением от 30 июня 2005 года №111 «О перечне индикаторов и показателей, характеризующих качество управления местными финансами и платежеспособность муниципальных образований». В данном постановлении содержатся перечень и формализованная процедура расчета 43 индикаторов, характеризующих состояние местных финансов.

МЕТОДИКА СМЕНЫ ВАРИАНТА КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОТДЕЛЕНИЯМИ УФК ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

С. А. Овчинцева, А. С. Сазонов

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

С 01.01.2006 года в соответствии со статьей 215.1 Бюджетного кодекса все без исключения бюджеты бюджетной системы Российской Федерации переведены на кассовое обслуживание исполнения бюджета в органы Федерального казначейства.

Практика кассового обслуживания исполнения бюджетов укрепила доверие к органам Федерального казначейства, о чем свидетельствует инициирование главами муниципальных образований перехода на кассовое обслуживание исполнения бюджетов поселений по варианту, предусматривающему открытие лицевых счетов распорядителям, получателям средств, для учета операций по кассовым выплатам из бюджета, а также на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства операций от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

С 01.01.2007 года пять городских поселений на территории Волгоградской области перешли от варианта кассового обслуживания исполнения бюджета с открытием лицевого счета финансовому органу на вариант кассового обслуживания исполнения бюджета с открытием лицевых счетов распорядителям, получателям средств и администраторам источников финансирования дефицита бюджета.

В настоящее время нормативно не закреплён механизм смены варианта кассового обслуживания исполнения бюджета. Порядок проведения мероприятий органами Федерального казначейства и финансовыми органами при смене варианта кассового обслуживания исполнения бюджета с первого на второй определен лишь проектом Методики смены варианта кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местных бюджетов), территориальным органом Федерального казначейства, разработанным Федеральным казначейством в 2006 году. Данным проектом Методики установлены

следующие обязательные мероприятия, которые должны быть проведены при смене варианта кассового обслуживания исполнения бюджета муниципального образования.

1. Заключение местной администрацией и территориальным органом Федерального казначейства соглашения «Об осуществлении территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций по исполнению бюджета в условиях кассового обслуживания им исполнения местного бюджета» с определением даты перехода.

2. Разработка территориальным органом Федерального казначейства совместно с финансовым (уполномоченным) органом план-графика мероприятий, обеспечивающего переход на второй вариант кассового обслуживания исполнения бюджета с указанной в соглашении даты.

План-график мероприятий должен включать в себя:

– представление финансовым (уполномоченным) органом поселения Сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местного бюджета в территориальный орган Федерального казначейства;

– разработку и утверждение территориальным органом Федерального казначейства Регламента, определяющего порядок и условия обмена информацией между финансовым (уполномоченным) органом и органом Федерального казначейства при кассовом обслуживании исполнения местного бюджета в условиях открытия в органе Федерального казначейства лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств бюджета и осуществлению полномочий по доведению органом Федерального казначейства объемов финансирования расходов и/или лимитов бюджетных обязательств и согласование его с финансовым (уполномоченным) органом;

– проведение финансовым органом семинаров с распорядителями и получателями средств с участием органов Федерального казначейства;

– проведение мероприятий органом Федерального казначейства по обеспечению его готовности к обмену электронными документами с финансовым (уполномоченным органом) распорядителями и получателями средств бюджета поселения;

– заключение договоров об обмене электронными документами территориального органа Федерального казначейства с финансовым (уполномоченным) органом, распорядителями и получателями (в слу-

чае их технической готовности) в соответствии с приказом Федерального казначейства от 18.07.2005 № 128;

- предоставление распорядителями и получателями средств бюджетов поселений документов на открытие лицевых счетов в соответствии с Инструкций, утвержденной приказом Федерального казначейства от 31.12.2002 № 142н;

- открытие территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета поселения;

- открытие территориальным органом Федерального казначейства счетов на балансовом счете 40116 в подразделениях расчетной сети Банка России, а в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории – в определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации кредитных организациях;

- представление главными распорядителями, распорядителями и получателями средств бюджета поселения Справок о финансировании и кассовых выплатах в соответствии с приложением № 2 к Порядку № 1н.

Помимо этого финансовым (уполномоченным) органом должны быть представлены реестры на финансирование с начала года на дату смены варианта кассового обслуживания исполнения бюджета в разрезе каждого распорядителя и/или получателя бюджетных средств.

На основании представленных документов на дату смены варианта кассового обслуживания исполнения бюджета, установленную соглашением, органом Федерального казначейства отражается перенос оборотов с лицевого счета бюджета по коду 02 на счет бюджета 40204 и лицевые счета распорядителей и получателей средств.

3. Территориальный орган Федерального казначейства в порядке, установленном Инструкцией 142н, производит с финансовым органом сверку движения средств на лицевом счете с кодом 02 в разрезе кассовых поступлений и кассовых выплат с начала финансового года, оформляет Акт сверки операций по лицевому счету и на основании заявления финансового органа закрывает лицевой счет по коду 02.

Для реализации методики смены варианта кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральным казначейством планируется в 2007 году:

- разработать и согласовать соответствующий приказ Федерального казначейства;

- доработать прикладное программное обеспечение и растиражировать его во все органы Федерального казначейства;
- довести необходимые разъяснения до финансовых органов субъектов Российской Федерации и органов Федерального казначейства.

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПРИГРАНИЧНЫМИ РАЙОНАМИ РАЗНЫХ ГОСУДАРСТВ (НА ПРИМЕРЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ РФ И ХАРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ УКРАИНЫ)

К. В. Павлов, А. С. Самохин

Белгородский государственный университет, г. Белгород

kpavlov@bsu.edu.ru

После распада Советского Союза в Российской Федерации появилось немало регионов, которые имеют приграничный характер. Их отличают, как правило, высокие относительные показатели открытости при значительных показателях удельных весов во внешнеэкономической деятельности соседних стран. Обычно во внешней торговле этих регионов весьма высока доля услуг, причем импорт, как правило, превышает экспорт. В основном эти регионы являются крупными центрами приграничной торговли, через которые вывозятся значительные объемы иностранной валюты. Они широко вовлечены в приграничное и субрегиональное сотрудничество.

Наиболее рельефно подобный тип открытости представлен в таких регионах европейской части России, как Калининградская, Белгородская, Ростовская, Псковская и Мурманская области, Краснодарский край и Республика Карелия, а также в ряде дальневосточных регионов: Приморском и Хабаровском краях, Амурской, Сахалинской, Магаданской и Камчатской областях. На приграничные субъекты РФ приходится около 17% внешнеторгового оборота страны и более 15% накопленных прямых иностранных инвестиций.

Одним из наиболее перспективных приграничных регионов России является Белгородская область, для которой характерны весьма высокие показатели ее вовлеченности во внешнеэкономическую деятельность. Этому способствуют значительные запасы полезных иско-

паемых и развитая инфраструктура. Важно и то, что Белгородская область граничит с Харьковской и Луганской областями, которые являются одними из крупнейших промышленных центров Украины, где предприятия Белгородской области находят постоянных покупателей на свою продукцию.

Экономика Белгородской области основывается на металлургической промышленности, сельском хозяйстве и строительном секторе, поэтому в товарной номенклатуре экспорта региона преобладает продукция черной металлургии, составляющая более 60%. Значительную долю экспорта области составляет также продукция промышленности строительных материалов (цемент, асбестоцементные изделия, мел).

Харьковская область Украины является исторически и географически важнейшим партнером Белгородской области. Между этими регионами идет активная торговля – так, харьковчане поставляют тракторы, электродвигатели, подшипники, продукцию химической промышленности, тогда как белгородские предприятия, в свою очередь, продают в Харьковскую область изделия из черных металлов, цемент, нефтепродукты, трансформаторы. Интенсивность торгового обмена во многом обусловлена тем обстоятельством, что промышленные потенциалы двух приграничных регионов хорошо дополняют друг друга: железная руда и сталь из Белгородской области обмениваются на машиностроительную продукцию предприятий Харьковской области.

Однако имеются еще существенные резервы для дальнейшего повышения эффективности и совершенствования приграничного сотрудничества между Белгородской и Харьковской областями. В частности, на наш взгляд, необходимо подписать соглашения о режиме приграничной торговли, однако этому мешает недостаточно разработанная в обоих государствах нормативно-правовая база по предоставлению сопредельным территориям особого режима приграничной зоны с широкими полномочиями местных органов власти. Целесообразно также создать в соседних регионах России и Украины совместные координирующие органы по приграничному сотрудничеству.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ МАЛЫХ ГОРОДОВ

Г. М. Победоносцева

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

Стабильность финансового состояния наибольшего количества предприятий и организаций в любом регионе России дает возможность обеспечить достаточно высокий прирост как налоговых, так и неналоговых поступлений. По данным государственной статистики Мурманской области, собственные налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета Мурманской области за 2006 год оцениваются в сумме 22,4 млрд.рублей, это приблизительно на 37-38% больше, чем за 2005 год, что касается темпов роста налоговых доходов консолидированного бюджета Мурманской области, то 2006 год показал, что этот показатель превышает среднероссийский, что можно проследить по данным ФНС Российской Федерации, так как за 2006 год он составил по России 19,5%, а по Мурманской области 25,2%.

Общепризнано, что местным властям необходима политика, которая стимулирует все городское производство и экономический рост. Поэтому может быть и есть необходимость в том, чтобы со временем властям каждого муниципального образования составлять программу социально-экономического развития своей подведомственной территории с полным финансовым обоснованием. В такой программе отражать по всем направлениям деятельности муниципалитета какие средства, какое их количество и на какие сроки, из каких источников будут выделяться, а также проследить, какие социальные блага получит население и сколько потребуется времени, чтобы предоставленные средства возвратились в виде налогов от уже имеющихся предприятий на территории муниципалитета, а также от появляющихся новых. Тогда, возможно, и долги муниципальных образований перед областным бюджетом сокращались бы более быстрыми темпами и прослеживалось бы движение дополнительных достаточно значительных средств выделяемых муниципалитетам из областного бюджета, а также соответствие расходования средств целям, на которые они были предназначены.

Надо отметить, что исполнение областного бюджета Мурманской области за 2006 год было социально ориентированным, и по доходам он был исполнен в сумме 22,8 млрд. рублей, а по расходам исполнен в сумме 22,9 млрд. рублей, дефицит составил 173 млн. рублей (по данным Департамента экономического развития Мурманской области). Бюджеты муниципальных образований дополнительно получили 6,5 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета сумма дополнительного получения составила 3,8 млрд. рублей.

Как известно, множество проблем остаются пока нерешенными в небольших городах России, хотя именно эти города и являются фундаментом для развития и экономической устойчивости не только отдельных взятых регионов, но и страны в целом, учитывая при этом то, что основным источником доходов в малых городах является налог на доходы физических лиц. Как экономика, так и социальная сфера в таких городах всегда нуждается не только в инвестициях, но в государственной поддержке, так как уровень жизни в таких городах оставляет желать лучшего. Бюджеты таких городов, как правило, дотационные почти на 50% и в большинстве своем не имеют своего бюджета развития.

Следует иметь в виду и то (как, например, в городе Апатиты Мурманской области), что доходы городского бюджета в 2007 году формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, доходов в части погашения задолженности прошлых лет и задолженности по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам, подлежащим зачислению в городской бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и по нормативам отчислений, предусмотренных Законом Мурманской области «О межбюджетных отношениях в Мурманской области» и проектом закона Мурманской области «Об областном бюджете на 2007 год». По-видимому, важно поддержать и такое ценное замечание главы города Апатиты М. В. Антропова о том, что необходимо рассмотреть возможности увеличения собственной налоговой базы местных бюджетов за счет увеличения нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов и изменения порядка зачисления налога на доходы физических лиц; налог зачислять не по месту работы, а по месту жительства граждан.

Ясно, что в таких небольших городах в силу сложившейся специфики экономики за короткий срок достигнуть высоких показателей роста невозможно. Что касается производственной сферы, то она не-

достаточно развита и диверсифицирована, отсутствуют крупные промышленные предприятия, которые могли бы стать стабильной базой формирования бюджета. Основная же часть крупных предприятий и малого бизнеса почти в своем большинстве обслуживают внутригородской рынок. Но есть и достаточно большое количество предприятий бизнеса, которые стремятся расширить рынки сбыта за пределы города и региона, принимают меры к повышению конкурентоспособности своей продукции и услуг с тем, чтобы способствовать росту объемов производства, увеличению товарооборота, а в конечном итоге – увеличению налоговых поступлений.

ВКЛАД КОРПОРАТИВНОГО ФАКТОРА В ЭВОЛЮЦИЮ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОГО ПРОСТРАНСТВА

Г. П. Почивалова

Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Анатиты
pochivalova@iep.kolasc.net.ru

Либерализация экономики России в начале 90-х годов, сопровождавшаяся разрывом хозяйственных связей между предприятиями и суверенизацией регионов, привела к разрыву ее экономического пространства. В ходе экономических реформ вектор государственной политики качнулся от децентрализации к сверхцентрализации, минуя состояние равновесия этих двух важнейших ее направлений, позволяющих достичь баланса интересов всех членов общества. Современное состояние налогово-бюджетного пространства северных регионов во многом объясняется радикальными изменениями в региональной политике доходов, произошедшими после 2000-го года, и резкой сменой ориентиров основными экономическими игроками – государством и корпорациями.

Следствием такой политики явилось сжатие налогово-бюджетного пространства за счет двух факторов: налоговых новаций, которые привели к сверхцентрализации доходных источников в федеральном бюджете и увеличению доли его помощи в региональных бюджетах, и корпоративного фактора, который в результате сверхцентрализации собственности и капитала привел к мобильности налоговых баз регио-

нальных предприятий. Другими важнейшими последствиями для регионов стали: абсолютное преобладание вертикальных связей над горизонтальными и нарастающая дифференциация их внутреннего и внешнего экономического пространства.

Уход ряда налогов на федеральный уровень привел к снижению собственных налогов консолидированного бюджета Мурманской области и, как следствие, к росту его дефицитности. И хотя процесс централизации сопровождался ростом федеральной финансовой помощи, она не компенсировала выпадающих доходов и не решала проблемы бюджетного выравнивания. Доля оставшихся налоговых источников в консолидированном бюджете области также снизилась. Общим итогом стал переход северных регионов европейской части России с высоких на средние для страны цифры бюджетной обеспеченности.

Налоговая централизация оказалась болезненной для регионов, но она имеет под собой концептуальную основу и теряет остроту под влиянием расширяющихся федеральных трансфертов, пересмотра функций и способности сторон слышать претензии и доводы друг друга. Сложность ситуации для северных регионов заключалась в совпадении во времени двух однонаправленных процессов: налоговых изъятий в пользу центра и миграции налоговых баз сырьевых корпораций за пределы материнских регионов, что позволяет говорить о существенной роли корпоративного фактора в сжатии регионального налогово-бюджетного пространства.

Предприятия сырьевой направленности в ходе приватизации 1993 года были преобразованы в акционерные общества, в 1995 году вошли в состав ФПГ и затем в 1997 году их крупные пакеты акций были проданы в ходе залоговых аукционов и перешли под контроль инвестиционных групп. К 2000 году ими были созданы все предпосылки для проведения их реструктуризации, которая началась в 2001-2002 гг. и продолжилась в последующие годы. Результатом реструктуризации стало снижение поступления налоговых отчислений в бюджеты северных территорий. Реструктуризация ресурсных корпораций Мурманской области совпала по времени с бюджетной реструктуризацией, что привело к сжатию регионального налогово-бюджетного пространства. В результате после 2000 года бюджет Мурманской области перестал быть самодостаточным.

В ходе эволюции организационные формы крупных ресурсодобывающих корпораций подверглись радикальным изменениям: первоначаль-

чальные конгломератные формы (без финансово-экономических механизмов координации) трансформировались в вертикально интегрированные бизнес-организации (типа «концерн»), для которых характерна замена рыночных механизмов специфическими процедурами внутренней координации и переход к филиальной форме региональных производственных звеньев, что ознаменовало собой окончательное оформление вертикальной ориентации регионального экономического пространства, важной особенностью которого, является то, что формально и реально эти вертикали никогда не совпадают. В рамках происходящих процессов вертикальная интеграция превращается в регрессивную, то есть центры прибылей уходят за пределы регионального экономического пространства, а в регионах остаются лишь центры издержек. Это противоречит сложившейся мировой практике и закрепляет ориентацию на устаревший тип корпоративной организации.

Если на первом этапе вхождения в регион корпорации передавали в собственность региональным властям пакеты акций своих предприятий и принимали на себя инвестиционные обязательства, большинство из которых так и не было выполнено, то затем на последующих этапах, используя определенные корпоративные стратегии, они уменьшили долю регионов до полного исчезновения, что открыло широкий простор для перегруппировки активов. Именно такую стратегию продемонстрировала группа «Интеррос» с РАО «Норильский никель» на территории Мурманской области. С точки зрения федеральной власти, к 2002-2003 гг. в ресурсном бизнесе мало что изменилось в сравнении с концом 90-х гг. Однако для регионов изменилось многое. После проведения реструктуризации региональные администрации утратили инструменты влияния на крупные ресурсные корпорации, которым уже ничего не мешало образовывать из региональных предприятий экономические анклавов, в определенной степени теряющие связь с вмещающей территорией. Если обозначить ареалы распространения крупных корпораций в отдельном регионе, то увидим, что каждая из них имеет филиалы в большом числе регионов страны, то есть по сути своей они регионально экстерриториальны, а если учесть системы оффшорных владений, то получим впечатляющую картину национальной экстерриториальности. Усугубляющим фактором для регионов стало явление экстерриториальности крупных корпораций по отношению к вмещающим их территориям. В настоящее время экстерриториальность ресурсных корпораций переросла в новое качество – трансна-

циональность. Если в 2002 году это были первые попытки вхождения в мировой рынок – открытие зарубежных филиалов, приглашение в советы директоров иностранных специалистов, то теперь, в 2007 году, – это, по сути, транснациональные компании, эксплуатирующие природные ресурсы по всему миру и выстраивающие свои корпоративные отношения согласно этой новой логике, которая не всегда совпадает с интересами регионального развития. Этот факт демонстрирует нарастание агрессивности в корпоративных построениях, выражающееся в резком «сбрасывании» ресурсодобывающими корпорациями на территории Мурманской области в 2005- 2006 гг. вспомогательных и обслуживающих производств, сокращении количества занятых в основных производствах. И если для западных стран транснациональность – это привычный факт хозяйственной жизни, к которому их экономики давно адаптированы, имеют системы сдержек и противовесов, то российская экономика и государство в лице своих органов управления оказались не готовы к восприятию этой новой реальности, что приводит к негативным последствиям, когда ресурсы эксплуатируются в расширяющихся масштабах, а отдача от них неуклонно снижается и это проявляется на региональном и национальном уровнях. Следовательно, актуальной становится проблема установления институциональных ограничений на деятельность транснациональных корпораций на территории России, что предполагает системные изменения в самом корпоративном законодательстве и его регулировании со стороны государства, а также модернизацию налогового законодательства в этой области и его приспособление к новым реальностям глобализации. Особенное значение эта деятельность приобретает в связи с вступлением России в ВТО.

РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ – ТЕРРИТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА)

Л. В. Прохорова

*Советник Главы Республики Карелия
по вопросам развития гражданского общества, г. Петрозаводск
prohorova_ludmila@hotmail.com*

Задачи и функции власти в современной демократической России реализуются через соответствующие механизмы, к которым относятся, прежде всего, механизмы деятельности исполнительных органов власти. При этом процесс управления исследователи данной сферы оценивают и признают как более эффективный в случае, когда он поддерживается институтами гражданского общества, осуществляется с их участием и обслуживается наукой.

В таком контексте вопрос взаимодействия органов власти и НКО процессе управления в Республике Карелия может рассматриваться как составляющая процесса формирования и реализации публичной политики.

Публичная политика – деятельность органов власти, направленная на удовлетворение публичных потребностей в сочетании с общественным участием, т. е. участием граждан и их организаций в процессе подготовки, принятия и контроля исполнения властных решений. Органы власти обязательно должны быть прозрачными, т. е. удовлетворять следующим условиям: открытость, понятность, возможность влияния. Этот процесс, по нашему мнению, должен сопровождаться наличием диалога власти и граждан.

Имеющийся опыт деятельности общественно-государственных и общественных структур, созданных и действующих при органах государственного и муниципального управления с участием граждан, позволяет говорить о Республике Карелия как территории развития диалога власти и граждан в бюджетном процессе, территории развития публичной политики.

Представляемый доклад – попытка автора проанализировать отдельные стороны процесса формирования и развития публичной поли-

тики в Республике Карелия на примере бюджета и бюджетного процесса.

Актуальность рассмотрения данной темы обусловлена целями и задачами реализации Концепции административной реформы в России в 2006 – 2008 гг., задачами, выдвинутыми Президентом Российской Федерации в его Послании Федеральному собранию Российской Федерации в 2007 году; необходимостью осмысления роли постоянного диалога общества и государства, социума и власти, гражданской самоорганизации общества как неперемennого условия дальнего развития публичной политики

РАВНОМЕРНОСТЬ ПОСТУПЛЕНИЙ ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ БЮДЖЕТА КАК ОСНОВАНИЕ ЗАКРЕПЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ЗА МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

Н. Н. Прядкина

*Оренбургский филиал Института экономики Уральского
отделения РАН, г. Оренбург*
vak@mail.orb.ru

Межбюджетное регулирование на региональном уровне служит цели обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Основными инструментами межбюджетного регулирования являются: установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет; дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь.

Бюджетный кодекс Российской Федерации дает возможность региональным органам государственной власти устанавливать дополнительные отчисления от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации, в местные бюджеты. Нормативы этих отчислений должны быть едиными для всех муниципальных образований, относящихся к одному типу (поселение, муниципальный район, городской округ), и устанавли-

ливаться законом на неограниченный срок. При этом следует учесть, что передаваемые местным бюджетам налоговые доходы, как правило, не могут обеспечить равномерное распределение финансовых ресурсов по муниципалитетам, гарантировать определенный объем доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития.

Результаты анализа фактического поступления доходов консолидированного бюджета Оренбургской области в 2002-2005 гг. в разрезе городов и районов области, проведенного на предмет равномерности распределения налоговых доходов, представлены в таблице 1.

Из приведенных коэффициентов наибольшую значимость для выявления равномерности распределения имеет индекс Джини, поскольку он учитывает взаимосвязь между удельным весом численности каждой территории и удельным весом суммы налога, собираемой на данной территории, подсчитанной нарастающим итогом. Чем выше индекс Джини, тем выше неравномерность распределения поступлений налога по территориям области. Самые низкие показатели индекса Джини за четыре последних года отмечаются по транспортному налогу.

Таблица 1

Показатели дифференциации (концентрации) поступлений налогов с территорий области в областной и местный бюджеты

Годы	2002	2003	2004	2005
Индекс Джини				
Налог на прибыль организаций	0,3518	0,3559	0,2501	0,2153
Налог на доходы физических лиц	0,2184	0,2191	0,2258	0,2340
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0,5129	0,3693	0,3486	0,3414
Единый налог на вмененный доход	0,2539	0,2549	0,2894	0,2817
Налог на имущество организаций	0,2069	0,2406	0,2091	0,2240
Транспортный налог	-	0,1963	0,1156	0,1285
Земельный налог	0,3332	0,2798	0,2502	0,2223

Продолжение таблицы 1

Индекс Херфиндаля – Хиршмана				
Налог на прибыль организаций	0,2106	0,2164	0,1222	0,0853
Налог на доходы физических лиц	0,1588	0,1588	0,1709	0,1742
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0,2633	0,2679	0,2505	0,2438
Единый налог на вмененный доход	0,1790	0,1959	0,2085	0,2073
Налог на имущество организаций	0,1250	0,1484	0,1329	0,1367
Транспортный налог	-	0,1646	0,1296	0,1329
Земельный налог	0,1788	0,1595	0,1854	0,1730

Индекс Херфиндаля – Хиршмана характеризует концентрацию доходов тех или иных территорий, однако при его подсчете не учитывается численность проживающего на данной территории населения. Если бы удельные веса поступлений доходов всех городов и районов области были равными, чего в принципе не должно быть, то величина индекса составила бы $1 : 43 = 0,0232$. Его основное преимущество – способность чутко реагировать на перераспределение удельных весов. Так, в 2002 году максимальный вклад в консолидированный бюджет области по налогу на прибыль организаций наблюдался в г. Оренбурге – 34,5% всех поступлений налога, а в 2005 году этот показатель по данной территории составляет 19,3%. К сожалению, такое изменение концентрации налога связано не с увеличением прибыли предприятий в других городах и районах области, а с изменением законодательства (вступлением в силу главы 25 «Налог на прибыль организаций» Налогового кодекса РФ). Поскольку в 2006 году вновь произошли изменения в законодательстве, касающиеся уплаты налога структурными подразделениями организации, индекс Херфиндаля – Хиршмана за 9 мес. 2006 года составляет 0,1316, а удельный вес поступлений налога по г. Оренбургу – 30,29%.

Расчет индекса налогового потенциала оперирует показателями среднедушевого поступления того или иного налога и его соотношением со средней по области величиной. Поэтому для выявления наи-

более равномерно распределенных по области доходных источников бюджета можно предложить следующие коэффициенты (табл. 2).

Таблица 2

Показатели равномерности распределения подушевых поступлений налогов по городам и районам Оренбургской области

Годы	2002	2003	2004	2005
Отношение максимального значения среднедушевых поступлений налога к минимальному				
Налог на прибыль организаций	126	90	72	169
Налог на доходы физических лиц	9	38	9	9
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	-	-	-	59
Единый налог на вмененный доход	18	15	18	16
Налог на имущество организаций	179	222	67	125
Транспортный налог	-	9	4	5
Земельный налог	33	19	25	13
Среднее абсолютных отклонений среднедушевых поступлений налога территории от среднего по области				
Налог на прибыль организаций	1026	1023	2188	4515
Налог на доходы физических лиц	813	997	1221	1568
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	11	18	50	73
Единый налог на вмененный доход	45	24	64	101
Налог на имущество организаций	429	421	420	513
Транспортный налог	-	39	35	75
Земельный налог	104	149	181	176
Дисперсия отношения подушевого дохода территории к среднему подушевому по области				
Налог на прибыль организаций	1,993	1,134	1,075	3,059

Налог на доходы физических лиц	0,209	0,200	0,171	0,169
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0,498	0,199	0,206	0,178
Единый налог на вмененный доход	0,176	0,144	0,207	0,182
Налог на имущество организаций	1,259	0,937	1,578	1,169
Транспортный налог	-	0,135	0,091	0,120
Земельный налог	0,361	0,375	0,279	0,283

Результатом проведенного анализа опять-таки является выделение транспортного налога как наиболее равномерно распределенного (в данном случае речь идет уже напрямую о подушевых поступлениях налога) доходного источника консолидированного бюджета области.

Традиционно за местными бюджетами рекомендуется закреплять налоговые источники, которые в наибольшей степени отвечают следующим критериям:

1. Органы местного самоуправления муниципальных образований имеют возможность существенным образом влиять на базу налогообложения и собираемость налогов.

2. Налоговая база равномерно размещена по территории субъекта Российской Федерации.

3. Мобильность налоговой базы относительно невысока.

4. Налоги непосредственно связаны с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения, проживающего на данной территории.

Приведенные выше данные говорят о том, что по последним трем пунктам оптимальными для закрепления налогами являются: транспортный налог, земельный налог и, по разным критериям, налог на имущество организаций и единый налог на вмененный доход.

В силу того, что транспортный налог является имущественным налогом (а не налогом на доходы), его поступления в меньшей степени зависят от конъюнктуры рынка; дорожный фонд упразднен, и транспортный налог уже не является источником его формирования; он достаточно равномерно распределен по муниципальным образованиям, поэтому скорее всего закрепление транспортного налога за бюджетами

муниципальных районов и городских округов было бы целесообразным. Вместе с тем, учитывая, что решение по изменению налоговой ставки для отдельных категорий налогоплательщиков находится в компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимо принять меры по максимальной стабилизации ставок для определения органами местного самоуправления объема будущих налоговых поступлений.

ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СВЯЗИ С РАЗГРАНИЧЕНИЕМ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Н. В. Пугачева

Амурский областной Совет народных депутатов, г. Благовещенск
csa@snd.amur.ru

Формирование эффективной модели межбюджетных отношений базируется на нескольких важнейших принципах:

- разграничение бюджетной ответственности и полномочий между всеми уровнями власти;
- наделение каждого уровня власти источниками доходов, достаточными для реализации установленных расходных полномочий;
- применение механизма межбюджетных трансфертов, обеспечивающего сглаживание дисбалансов, в целях предоставления населению качественных бюджетных услуг, гарантируемых Конституцией Российской Федерации.

В процессе реформы межбюджетных отношений каждый из этих принципов в той или иной мере нашел законодательное закрепление на федеральном и региональном уровнях. Но чтобы говорить об эффективно построенной системе межбюджетных отношений, необходимо стопроцентное их выполнение.

Для этого необходимо:

- обеспечить стабильность закрепленных за каждым уровнем публичной власти расходных полномочий;

– пересмотреть финансовую основу региональных и местных бюджетов с учетом обоснованных количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней.

Происходящие в настоящее время изменения в сфере бюджетных отношений базируются в основном на Федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на законах, вносящих изменения в Бюджетный кодекс и иные федеральные законы, а также на таких правительственных документах, как Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006–2008 годы, постановлениях, определяющих методику распределения финансовой помощи между субъектами Российской Федерации.

Наиболее важные последние законодательные изменения в сфере межбюджетных отношений касаются следующих вопросов:

- уточнено разграничение расходных полномочий между органами власти разных уровней;
- разграничены налоговые доходы между бюджетами разных уровней;
- «натуральные» льготы для социальной поддержки различных категорий граждан заменены денежными компенсациями;
- скорректированы условия предоставления межбюджетных трансфертов.

Данные новации должны были способствовать оздоровлению общественных финансов в Российской Федерации. В то же время в межбюджетных отношениях остается много неразрешенных проблем, над которыми органам государственной власти Российской Федерации необходимо поработать и обратить внимание, а именно

- отказаться от практики расширения перечня полномочий как субъектов Российской Федерации, так и местного самоуправления и передавать их как государственные полномочия с финансовым обеспечением либо с пересмотром финансовой основы региональных и муниципальных бюджетов;
- принять меры по обеспечению стабильности закрепленных за уровнями публичной власти расходных полномочий;

-
- установить на федеральном уровне минимальные государственные стандарты и нормы;
 - не принимать законодательные акты, предусматривающие сокращение налогооблагаемой базы субъектов Российской Федерации, а также увеличение расходных обязательств без соответствующей компенсации из федерального бюджета;
 - рассмотреть вопрос внесения в Налоговый кодекс изменений, предполагающих: отмену установленных в федеральном законодательстве льгот по региональным и местным налогам; предоставление органам государственной власти и органам местного самоуправления возможности получать информацию о налогооблагаемой базе;
 - законодательно закрепить на долгосрочной основе методики распределения дотации на выравнивание и дотации на сбалансированность; учитывать в методиках специфику отдаленных (дальневосточных и северных) территорий, имеющих большую протяженность и дисперсность расселения, а также особый характер природно-климатических условий;
 - рассмотреть вопрос о совершенствовании налогового и статистического учета в Российской Федерации, подразумевающего свод соответствующих показателей в разрезе вновь созданных муниципалитетов (в том числе поселенческих);
 - предусмотреть компенсацию расходов региональных бюджетов для реализации федеральных нормативных правовых актов, в том числе по повышению заработной платы работникам бюджетных организаций;
 - в целях достижения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличить объем дотации на сбалансированность;
 - продолжить работу по совершенствованию межбюджетных отношений в связи с разграничением полномочий с учетом необходимости создания условий для увеличения доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации;
 - при передаче федеральных полномочий обеспечивать финансирование бюджетных обязательств в полном объеме с учетом расходов на администрирование указанных полномочий;
 - в целях государственной финансовой поддержки закупки и доставки грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности предусмотреть в федеральном бюджете бюджетные кредиты

субъектам Российской Федерации на указанные цели, установив ставки в размере 0 процентов и сроки погашения от одного года до полутора лет;

– возобновить предоставление из федерального бюджета целевых средств для компенсации тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока. В целях доведения уровня цен (тарифов) на электроэнергию для населения в регионах-получателях до среднего по Российской Федерации значения цен (тарифов), устанавливаемых Федеральной службой по тарифам Российской Федерации.

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

О. Ю. Пшенко

ННОУ «Институт управления», г. Архангельск

Sgura@rambler.ru

В последнее время происходит значительное реформирование бюджетного процесса по вопросам формирования и расходования бюджетных средств в интересах эффективной экономики и социальной обеспеченности общества. Для этого со стороны государственной власти было введено понятие бюджетирования, ориентированного на результат. Данное понятие ввел Президент РФ в Бюджетном послании в 2006 году, и сегодня оно является составной частью реформ в сфере управления государственными ресурсами. Реформы подразумевают совершенствование планирования, исполнения, контроля бюджетов разных уровней и определение промежуточных и конечных результатов расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей.

Основная проблема, стоящая в рамках этих реформ, сродни основной проблеме экономики – это получение эффективной структуры бюджетных расходов и решение максимального количества программ в условиях ограниченности финансовых ресурсов государства, собираемых бюджетной системой.

Решение данной проблемы подразумевает постановку следующих задач:

1. Необходимость определения приоритетных расходов по степени их полезности (что чрезвычайно сложно сделать исходя из количества мероприятий, полезных для общества в целом, и скудности бюджетных ресурсов).

2. Пересмотр и сокращение из бюджета неэффективных и второстепенных расходов.

3. Создание реально работающей системы финансово-бюджетного контроля с пересмотром функций каждой контролирующей организации и формированием системы воздействий и наказаний за нарушение финансового законодательства.

Для значимого решения данных задач важно создать соответствующие условия по обеспечению методологической и финансовой поддержки реформы. К сожалению, существующее российское законодательство и действующий Бюджетный кодекс не ориентируют участников бюджетного процесса на использование основ бюджетирования, ориентированного на результат, а в отдельных случаях даже препятствует этому.

Это отражено в разделе III Бюджетного кодекса «Расходы бюджета», в котором зафиксирована ориентация на затратный характер бюджетных расходов. Согласно статье 181 данного раздела, при рассмотрении бюджета не требуется определять целевые основы бюджетных показателей. А в статье 172, в перечне сведений и документов, на которых базируется составление проекта бюджета, нет отчетов о результативности произведенных за предшествующий период затрат.

Существуют значительные пробелы и в формировании бюджетной классификации, а именно в ее стабильности, прозрачности и соответствии Международным стандартам.

Исходя из условий реформы, классификация должна быть «жесткой» на этапе исполнения бюджета, «гибкой» – на этапе его составления.

Если Государственный бюджет реформы в 2007 году уже затронули, то бюджеты субъектов РФ в этом году составлены без учета положений нового законопроекта из-за поздних сроков его разработки. Но несмотря на задержку по формированию законодательства, ряд регионов самостоятельно пытаются реализовать отдельные вопросы программно-целевого управления финансами (например, Татарстан и Пермская область уже используют отдельные элементы бюджетирова-

ния, ориентированного на результат, в условиях действующего законодательства).

Данные элементы опираются на введение системы индикаторного управления, или систему программно-целевого бюджетирования. В качестве элементов-индикаторов используются:

1. Оценка качества жизни населения.
2. Оценка социально-экономического положения региона, отраслей и муниципальных образований.

С помощью данных показателей устанавливаются пороговые значения оценки результатов исполнения бюджетов, инвестиционных программ и основных направлений развития данного субъекта РФ. Расчет самих порогов осуществляется с использованием систем социальных стандартов и норм, принятых во всем государстве с корректировкой на конкретные параметры региона.

Однако практика применения данных элементов бюджетирования, ориентированного на результат, на уровне региона выявила ряд недостатков, к которым можно отнести :

1. Показатели-индикаторы необходимо разрабатывать и принимать для каждой статьи бюджета, которых на практике может быть от нескольких десятков, в лучшем случае, до нескольких сотен.

2. Использование данных индикаторов предполагает не только корректировку содержания, но и изменение методов учета (т. е. переход от кассового метода к методу начислений).

3. Кроме разработки концепции бюджетирования необходимо пересмотреть и доработать весь спектр государственных экономических инструментов – от управления собственностью до лицензирования.

4. Пересмотреть связи реформирования от государственного бюджета к бюджетам регионов на микро- и макроуровнях (по данным Министерства финансов, в 2006 году 80% регионов составили свои бюджеты без учета бюджетирования, ориентированного на результат).

5. Необходимо рассмотреть системные подходы к формированию параметров бюджетных расходов (по возможности убрать структуру, когда система управления выступает заказчиком у самих себя).

6. Составление последовательной и поэтапной структуры реформирования, конкретизация целей и задач, которые стоят как перед территориальными, так и федеральными органами власти.

Безусловно, выделенные проблемы требуют корректировки и детального изучения как отдельно взятого вопроса, так и связи всех во-

просов между собой. Но все это не уменьшает значимости и эффективности реформ по бюджетированию и улучшению социально-экономической жизни страны.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Л. И. Розанова

*Института экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
insteco@karelia.ru, lironanova@mail.ru*

По прошествии первого года реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное жилье» и «Развитие АПК» говорить об эффективности программно-целевого подхода в планировании бюджетного процесса пока рано. Вместе с тем предполагаемый переход к трехлетнему циклу определения бюджетной политики становится одной из предпосылок для реализации программно-целевой методологии бюджетного планирования. Предсказуемость отдельных показателей приоритетных национальных проектов, отражающихся на развитии указанных сфер экономики, позволяет оценить возможную динамику отрасли и определить прогнозные параметры налоговых доходов. Кроме того, исходя из общемировых закономерностей, отражающих объективные требования к современному государству, можно оценить реальную приоритетность в бюджетной политике: к достижению каких параметров финансирования важнейших государственных функций следует стремиться. Так, минимально допустимый уровень расходов на здравоохранение, рекомендуемый Всемирной организацией здравоохранения, должен составлять не менее 5% к ВВП, а в развитых странах он достигает 10%. Существуют определенные критерии в отношении государственного финансирования других сфер: к примеру, расходы на науку составляют от 1,5 до 3%, на образование – от 5 до 7% ВВП. Оценка российской действительности показывает, что уровень социальных расходов в России самый низкий в мире¹.

¹ Глазьев С. Национальные проекты и бюджетная политика. Режим доступа: www.opec.ru, 25 января 2007 г.

При оценке приоритетного национального проекта «Развитие АПК» также обнаруживается значительное отставание по уровню поддержки сельского хозяйства России от развитых стран². Запланированных мер по развитию агропромышленного комплекса явно недостаточно. До принятия национального проекта поддержка сельского хозяйства из бюджетов всех уровней в последние годы снижалась и далеко отставала от уровня развитых стран (табл. 1). Если в странах Западной Европы расходы государства на 1 га пашни составляют 800 долларов, то в России уровень поддержки составляет 10-30 долларов. Также видна тенденция снижения доли федерального бюджета и повышения удельного веса региональных бюджетов в общих расходах на АПК.

Таблица 1

Годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Расходы консолидированного бюджета, млрд. руб.	1960,1	2419,4	3422,3	3954,9	4665,1	7611,6
Из них, расходы на сельское хозяйство и рыболовство	55	67,4	59,8	68	78,1	77,9
Удельный вес в консолидированном бюджете	2,81	2,79	1,75	1,72	1,52	1,03
Расходы на сельское хозяйство и рыболовство федерального бюджета, млрд. руб.	13,4	23,7	27,8	31,7	34,8	18,9
Их удельный вес в федеральном бюджете	1,3	1,79	1,35	1,34	1,52	0,86
Удельный вес региональных бюджетов в общих расходах на АПК	24,4	35,2	46,5	46,5	55,4	75,7

² Некоторые итоги первого года реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК». Режим доступа: stephan.com.ru.

Отсюда следует, что все большее смещение доли затрат на АПК направлено на региональный уровень. Фактически на федеральном уровне должно осуществляться, прежде всего, правовое регулирование процессов развития сельских территорий, а изыскание финансов ложится на нижестоящие уровни. В конце прошлого года вступил в силу Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» № 264 от 29 декабря 2006 г., который устанавливает правовые основы реализации государственной аграрной политики, регулирует отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, признанными сельскохозяйственными товаропроизводителями, а также органами государственной власти. Он вводит правовые механизмы в сфере развития сельского хозяйства по оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности – сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий. Частью 4 ст. 5 настоящего закона одним из основных направлений государственной аграрной политики определено устойчивое развитие сельских поселений и соответствующих межселенных территорий. При этом под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

В соответствии со ст. 61 Бюджетного кодекса в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от: земельного налога – по нормативу 100%, налога на имущество физических лиц – 100%, налога на доходы физических лиц – 10%, единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30%. Кроме того, ст. 58 п. 2. предусматривает возможность дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с БК в бюджет субъекта РФ.

Таким образом, как социально-экономическое развитие самих территорий, так и наполнение их бюджетов зависят от деловой активности, прежде всего, сельских товаропроизводителей, от эффективности использования земельных ресурсов. Первые итоги реализации национального проекта «Развитие АПК» дают основание утверждать, что сегодня уровень государственной поддержки, несмотря на определен-

ные успехи в вопросах финансирования развития племенного животноводства, субсидирования процентной ставки по кредитам, еще недостаточен и далеко отстает от аналогичных параметров развитых стран. Доступность и адресность государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей не обеспечиваются. Во многих критических статьях по поводу подготовки и реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» (также и других) подчеркивается, что одной из причин является нарушение принципов программно-целевого подхода в планировании бюджетных расходов. Программно-целевой подход требует постановки четко выраженной цели и изыскания средств на ее достижение.

УСТОЙЧИВОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЭКОНОМИКИ КАРЕЛИИ: БЮДЖЕТНЫЙ АСПЕКТ

М. Н. Рудаков, И. Р. Шегельман

Карельский НИИ лесопромышленного комплекса ПетрГУ,

г. Петрозаводск

rud@drevlanka.ru, shegelman@onego.ru

Завершение последефолтного десятилетия экономического развития региона, ощутимые положительные итоги последних лет и динамика факторов формирования бюджета определяют пристальное внимание к проблемам стабильности достигнутых результатов.

Развитие экономики Карелии обусловило устойчивую тенденцию роста поступлений доходов в бюджеты всех уровней. С учетом перечислений в государственные внебюджетные фонды вклад Республики Карелия в бюджетную систему Российской Федерации составил более 21,5 млрд. руб. (2005 год – 19,4). В консолидированный бюджет республики поступило более 15,6 млрд. руб., республиканский – 12,1. Показательно, что рост собственных доходов опережает увеличение безвозмездных поступлений, в том числе финансовой помощи из федерального бюджета, в республиканский и консолидированный бюджет: в 2002 году безвозмездные перечисления составляли 27,8% доходов консолидированного бюджета, в 2006 – 17,3.

Вместе с тем, как показывает статистика, устойчивость бюджетной системы Карелии, причинно-следственные связи между сферами экономики и поступлениями в бюджет региона нуждаются в укреплении. В данном контексте следует остановиться, прежде всего, на структуре и динамике источников доходов.

Более 60% доходов приносят консолидированному бюджету налог на доходы физических лиц (в 2006 году – 4668 млн. руб., рост 2005 году – 129%) и налог на прибыль организаций (2588 млн. руб. и 80,4% соответственно). Поскольку рост НДФЛ связан с повышением заработной платы, обратим внимание на динамику последней.

Рост показателей оплаты труда (номинальные и реальные доходы и расходы, начисленная и реальная заработная плата) уже не первый год опережает другие макроэкономические показатели региональной экономики. При этом показательные изменения происходят в структуре доходов населения. Остается стабильной доля заработной платы в общих доходах населения – чуть более 50%. При этом ошутимо растет доля доходов от предпринимательской деятельности (в 2002 году – 9,0%, 2005 – 13,8) и собственности (1,4, и 3,4% соответственно). Примечательно также, что население Карелии стало существенно больше тратить и сберегать полученные доходы. Совокупные денежные расходы и сбережения, составляющие в 2002 году 81,8% всех денежных доходов, достигли в 2005 году 87,8%, при этом произошло существенное уменьшение доли денежных средств на руках у населения (12,1 против 18,2%). Здесь же следует обратить внимание на недостаточные темпы роста оборота розничной торговли – 107,4% (в РФ этот показатель равен 113%), общественного питания – 104,8% и платных услуг – 108,1%.

Отметим также, что рост денежных доходов населения сопровождается практически не снижаемым уровнем имущественного расслоения населения. Стабильно и существенно превосходят среднереспубликанский уровень начисленной заработной платы в расчете на одного работника лишь энергетики, финансисты и работники органов государственного управления. Индекс концентрации заработной платы составляет 0,37, концентрации доходов – около 0,34. По-прежнему более 41% денежных доходов и более 43% начисленной заработной платы получают 20% самых богатых граждан региона.

К сказанному следует добавить, что в расходах консолидированного бюджета доля социально-ориентированных расходов достигла известного предела – она приближается к 70%.

Перспективы роста объемов и доли налога на доходы физических лиц в консолидированном бюджете Карелии неоднозначны. Сохранение опережающего общий рост экономики роста доходов населения проблематично, а плоская шкала налогообложения не позволяет реструктурировать налоговое бремя.

Что же касается налога на прибыль, то здесь положение более очевидно. Именно этот налог обеспечил консолидированному бюджету республики почти трехкратное сокращение дефицита в 2004 году и обусловил профицит в 2005 году. Проблемы с налогом на прибыль в 2006 году сопровождались и более чем миллиардным дефицитом в 2006 году, 786 млн. руб. которого было профинансировано за счет кредитных соглашений и договоров.

В 2006 году резко уменьшился сальдированный финансовый результат в экономике республики в целом – 7,9 млрд. руб. против 10,9 млрд. руб. в 2005 году. При этом индекс цен производителей промышленной продукции в Карелии был существенно выше российского и самым высоким в СЗФО – 117,2%. В то же время рост производства в добыче полезных ископаемых (индекс производства составил 132%) сопровождался падением массы прибыли почти в два раза, соответственно упали и платежи в бюджет, прежде всего – ОАО «Карельский окатыш». Аналогичное положение с прибылью сложилось в производстве, передаче и распределении электроэнергии. Кроме того, резко уменьшилась прибыль в строительстве, в убытках оказались оптовая торговля, транспорт и связь.

Проблемным было развитие и лесопромышленного комплекса – основы экономики республики. По существу лишь целлюлозно-бумажные предприятия обеспечили рост доходности и платежей в бюджет. Следует надеяться, что изменение структуры собственности на крупнейшем предприятии – Сегежском ЦБК, его «уход» из региона не повлияют на структуру платежей в бюджет.

Положительные тенденции в деревообработке еще не привели росту объемов производства: выпуск пиломатериалов в 2006 году остался практически на прежнем уровне (792,2 тыс. куб. м), возросло производство древесностружечных плит (106,1%). В финансовом отношении обработка древесины и производство изделий из дерева со-

проводятся пока сокращением убытков (20,9 млн. руб. в 2006 году против 126,1 млн. руб. в 2005). В то же время в Республике Коми, Архангельской, Вологодской и Новгородской, областях, г. Санкт-Петербурге этот вид деятельности является прибыльным.

Сложная ситуация складывается на лесозаготовках, причинами которой являются объективные природные и субъективные факторы. Как следствие, убытки: на 1 января 2006 года – более 500 млн. руб., за январь–июнь 2006 года – 217,3 млн. руб. Такое положение с прибыльностью лесозаготовок имеет место во всех субъектах Северо-Западного федерального округа: лишь в Вологодской области удалось преломить данную тенденцию.

Анализ показал, что для обеспечения устойчивости источников доходов регионального бюджета необходимо повышение прибыли карельских предприятий. Важнейшими направлениями этой работы являются повышение инвестиционной привлекательности природных ресурсов Карелии и углубление переработки древесного сырья на территории республики.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ)

Е. Д. Рыжаков

Министерство финансов Республики Марий Эл, г. Йошкар-Ола
mf-una@minfin.mari.ru

Налогово-бюджетные взаимоотношения между федеральными, региональными (субъекты Федерации) и местными органами власти и управления (межбюджетные отношения) являются одним из ключевых факторов экономического и политического развития России. Эффективная система межбюджетных отношений должна обеспечивать для региональных и местных властей стимулы повышать качество предоставляемых населению бюджетных услуг, ответственно управлять общественными финансами с учетом нужд и запросов местного населения, поддерживать экономическое развитие при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала территорий.

Консолидированный бюджет Республики Марий Эл на 2006 и 2007 годы формировался на основе разграничения доходных источников и расходных полномочий между уровнями власти в соответствии с положениями Бюджетного, Налогового кодексов Российской Федерации и Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ в разрезе бюджетов поселений, городских округов и муниципальных районов.

В целях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ в республике была подготовлена соответствующая нормативно-правовая база в области межбюджетных отношений. Законом Республики Марий Эл от 6 июля 2005 года №26-З «О межбюджетных отношениях в Республике Марий Эл» утверждены методики распределения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям.

Данный закон дает возможность права выбора вариантов построения межбюджетных отношений республиканского бюджета с местными в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В 2006 году действовала схема, при которой республиканский бюджет взаимодействовал как с бюджетами муниципальных районов (городских округов), так и поселений. На 2007 год подходы к формированию межбюджетных отношений были изменены.

На 2007 год полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений делегированы муниципальным районам с предоставлением субвенций на эти цели. За счет данных субвенций на районном уровне образованы районные фонды финансовой поддержки поселений.

Республиканский фонд поддержки поселений в 2007 году существует только в части выравнивания трех городских округов.

Финансовая помощь муниципальным образованиям в 2007 году предоставляется из пяти фондов: фонда финансовой поддержки поселений, фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), фонда софинансирования социальных расходов, фонда компенсаций, фонда муниципального развития.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации при формировании бюджета на 2006 и 2007 годы в республике применялся механизм установления дополнительных дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в районные бюджеты и бюджеты городских округов, заменяющих часть дотации из республиканского бюджета в размере 10% от контин-

гента налога. Этот механизм является стимулирующим инструментом увеличения налогового потенциала местных бюджетов. Применение механизма межбюджетного выравнивания на основе установления дополнительных нормативов отчислений налога на доходы физических лиц позволило дополнительно направить в бюджеты муниципальных районов и городских округов в 2006 году доходы в сумме 42,5 млн. рублей.

В то же время анализ финансового положения муниципалитетов республики свидетельствует о том, что доходы местных бюджетов, сформированные на основании федерального законодательства, не соответствуют потребности на реализацию собственных полномочий.

Поступления в местные бюджеты отчислений от федеральных и местных налогов, налогов со специальными режимами налогообложения, неналоговых доходов обеспечат в 2007 году 34,7% расходов, в том числе осуществляемых на поселенческом уровне, – 24,4%. В отдельных поселениях налогооблагаемая база позволит обеспечить от 6 до 11 % расходов.

Из 173 муниципальных образований республики 170 являются дотационными. Доля финансовой помощи в местных бюджетах республики составляет в 2007 году 64%.

Около 90% финансовых средств муниципальных бюджетов с учетом финансовой помощи из регионального бюджета обеспечивают только 5 основных расходных полномочий – по образованию, здравоохранению, управлению, культуре и жилищно-коммунальному хозяйству. По оценке муниципалитетов, недостаток средств на выполнение собственных полномочий составляет около 30%.

Ввиду низкой бюджетной обеспеченности поселения не имеют возможности делегировать полномочия по выполнению отдельных вопросов местного значения на уровень муниципальных районов.

Низкая доходная составляющая местных бюджетов ведет к снижению фискальной самостоятельности муниципальных бюджетов и снижению эффективности налоговой политики, проводимой региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, и невозможности качественного влияния на увеличение собираемости налогов.

Предоставление на федеральном уровне налоговых льгот для отдельных категорий плательщиков по налогам, отнесенным законодательством к региональным и местным (налог на имущество организа-

ций и земельный налог), существенным образом влияет на доходную базу бюджетов субъектов и местных бюджетов, приводит к некомпенсируемым со стороны федерального бюджета потерям и «скрытой передаче» федеральных полномочий на региональный и местный уровень. Потери консолидированного бюджета Республики Марий Эл по налогу на имущество организаций оцениваются в сумме свыше 350 млн. рублей при фактических поступлениях в 2006 году 479 млн. рублей, земельного налога – 107 млн. рублей при поступлении 57 млн. рублей.

Актуальным остается вопрос об отрицательных финансовых последствиях для бюджетной системы регионов от введенных федеральным законодательством налоговых новаций (по налогу на доходы физических лиц, налогу на прибыль организаций, включая «амортизационную премию» для налогоплательщиков, увеличение до 100% пределов убытков для уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль), ежегодных индексаций минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню. Требуется урегулирование результатов для бюджетов субъектов Российской Федерации вступления в силу с 1 июля 2007 года отдельных положений Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

С целью укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, создания стимулов для увеличения поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, определенных Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, необходимо:

- выработать механизм компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации с помощью расширения налоговых полномочий региональных органов власти и органов местного самоуправления и передачу им прав по предоставлению налоговых льгот по региональным и местным налогам, закрепление за бюджетами субъектов Российской Федерации и(или) местными бюджетами на постоянной основе доходов от уплаты иных налогов, по совокупности восполняющие потери бюджетов регионов Российской Фе-

дерации и местных бюджетов в результате принятия на федеральном уровне решений, приводящих к уменьшению их доходов;

- внести изменения в налоговое законодательство Российской Федерации в части уплаты налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщика, что позволит в условиях осуществления трудовой деятельности за пределами территории поселений свыше 15% населения снизить неравномерность распределения налоговой базы по территории и привести к нивелированию различий в доходах бюджетов муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов и поселений);

- необходимо закрепить право субъектов Российской Федерации при формировании и утверждении проектов бюджетов на 2006-2008 годы распределять региональные фонды финансовой поддержки поселений в части предоставления дотаций городским и сельским поселениям исходя из уровня их бюджетной обеспеченности на неопределенный срок и внести соответствующие изменения в бюджетное законодательство.

Возможности республики в выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований с республиканского уровня ограничены также дефицитом финансовых средств консолидированного бюджета и зависимостью республики от объема трансфертов, получаемых из федерального бюджета.

Целью предоставления дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов является сокращение различий в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации путем доведения ее до уровня, принятого в качестве критерия. Вместе с тем объем фонда не позволяет осуществить выравнивание до среднего уровня налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения. Выравнивание производится не до 100%, а до некоторой промежуточной величины. Так, по Республике Марий Эл размер средств, недостающих до среднего уровня бюджетной обеспеченности, в расчетах Минфина России на 2007 год составляет 5619,4 млн. рублей. Фактически предусмотрено дотаций из фонда 3165,8 млн. рублей, или 56%. Таким образом, недостаток финансовых ресурсов консолидированного бюджета республики не позволяет в обоснованных объемах предусмотреть расходные обязательства для исполнения полномочий по решению всех вопросов местного значения.

Следовательно, необходимо разработать механизмы предоставления достаточной финансовой помощи субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления на реализацию переданных на их уровень расходных полномочий.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что одной из основных экономических и политических задач, стоящих перед Россией на современном этапе, является совершенствование системы межбюджетных отношений между всеми уровнями государственной власти и управления.

ВНЕШНИЙ АУДИТ БЮДЖЕТОВ – ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ

Е. М. Савельева, В. В. Литвинцев

Контрольно-счетная палата Москвы, г. Москва

Savelieva@ksp.mos.ru

Перед контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации в рамках внешнего аудита бюджетов стоят две принципиально разные группы задач:

- 1) обеспечение контроля разработки и исполнения бюджетов (регулярного, единообразного),
- 2) оценка эффективности формирования и использования государственных средств (индивидуальные, поисковые исследования, как правило, рассматривающие долгосрочные периоды работы органов исполнительной власти).

Контрольные мероприятия первой группы должны дать информационную основу для принятия законодательными органами и главами субъектов Российской Федерации решений по проекту и по отчету об исполнении бюджета в целом. Причем законом города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы» предусмотрено выявление в ходе государственного финансового контроля не только нарушений законодательства, но и ущерба городу (по аналогии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», которым предусмотрено выявление ущерба государству).

Исходя из этого все оцениваемые ситуации разделяются на 4 группы:

Таблица 1

		Нарушение законодательства	
		есть	нет
Ущерб государственным средствам	есть	А	В
	нет	Б	Г

Разные ситуации требуют и различных действий органов государственного финансового контроля:

А – необходимо принятие мер по устранению нарушения (нарушений) и возмещению ущерба,

Б – необходимо принятие мер по устранению нарушения (нарушений). Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос (обратиться в законодательный орган с предложением) об отмене нормы, нарушение которой не наносит вреда государству.

В – целесообразно разработать предложения для законодательного органа об установлении правила (условия, ограничения, запрета), препятствующего действиям, причиняющим ущерб государству;

Г – в принятии мер нет необходимости.

Совокупность оценок всех рассмотренных ситуаций составляет две характеристики исполнения бюджета:

– дисциплину (которая оценивается видами и объемом нарушений);

– результативность (которая оценивается размерами ущерба государству, т. е. объемами недополучения, утраты, бесполезных (избыточных, безрезультатных и непроизводительных) расходов бюджетных средств).

С января 2006 года в Контрольно-счетной палате Москвы (далее – КСП Москвы) введен в действие Классификатор нарушений, недостатков и их последствий, выявляемых Палатой, разработанный на основе аналогичного классификатора, утвержденного решением коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22.10.2004. Классификатор регулярно актуализируется. Основой для внесения изменений в Классификатор служит, с одной стороны, изменение действующих нормативных правовых актов, с другой – приобретение нового опыта работы, выявление ситуаций, не встречавшихся ранее. На сегодняш-

ний день действует девятая версия Классификатора, она размещена на сайте Палаты в разделе «Нормативно-методическая база».

Необходимость введения в практику контрольной деятельности Классификатора обусловлена внедрением методов аудита во внешнюю проверку исполнения бюджета, необходимостью стандартизации контрольной деятельности, автоматизации процессов подготовки интегральных аналитических и информационных документов. Актуальность вопроса продиктована проводимыми сейчас изменениями Бюджетного кодекса РФ. Проверка в сжатые сроки отчетности главных распорядителей бюджетных средств, подготовка заключения на отчет об исполнении бюджета с выражением суждения о его достоверности возможны лишь на основе выборочных методов. С этой целью ведется работа по созданию инструмента формирования представительной выборки получателей бюджетных средств, объем которой адекватен возможностям КСП Москвы и позволяет оценить исполнение бюджета города Москвы в целом. Разрабатываются и методики проверки получателей и распорядителей бюджетных средств.

Внедрение Классификатора обусловлено также задачей повышения результативности контрольных мероприятий КСП Москвы. Унифицированный Классификатор, согласованный органами государственного финансового контроля и органом, исполняющим бюджет, и принятый к применению всеми участниками бюджетного процесса позволит производить все оценки на сопоставимой основе. Также он подготовит основу для разработки четких процедур применения финансовыми и правоохранительными органами мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства. По поручению мэра Москвы КСП Москвы совместно с заинтересованными организациями начата работа по созданию унифицированного Классификатора и порядка его применения.

В оценке эффективности при осуществлении государственного финансового контроля есть две стороны. Несомненно, в любом случае оценка эффективности деятельности по получению и использованию средств представителями государства должна основываться на понимании и учете всех особенностей, специфики такой деятельности. Но одновременно любая контрольная деятельность (в том числе и государственный финансовый контроль) требует последовательности подходов, аналогичных оценок в аналогичных ситуациях, сведения к ми-

нимому зависимости проверяемого от личности и уровня подготовки проверяющего.

Кроме того, критерии и показатели эффективности для каждого конкретного случая (каждого контрольного мероприятия) должны базироваться на исходных позициях и понятиях. При отсутствии заранее определенного единого (базового) подхода все задачи подготовительного этапа формирования критериев и показателей эффективности использования государственных средств приходится решать в рамках каждого контрольного мероприятия, затрагивающего соответствующие вопросы, и каждый раз заново. Но такая ситуация не соответствует п. 2 ст. 265 Бюджетного кодекса РФ, определяющему предназначение контрольно-счетных органов, созданных законодательными (представительными) органами государственной власти как внешний аудит бюджетов (так как неотъемлемыми существенными признаками аудита являются выражение мнения о финансовом отчете в целом (по результатам выборочных проверок) и формирование мнения по каждому из элементов и по рассматриваемой ситуации в целом на основе соблюдения заранее заданных правил и выполнения установленных процедур).

Поэтому предлагается разработать, принять и использовать перечень общих критериев и показателей эффективности формирования и использования государственных средств. Такой проект перечня размещен на сайте КСП Москвы в разделе «Обсуждение проектов»). Он разработан с учетом предложений по использованию различных подходов и приемов в оценке эффективности формирования и использования государственных средств специалистов Счетной палаты РФ и КСП Москвы. Проект перечня разработан как исходный, предполагается использование его как основы при выработке конкретных критериев и показателей эффективности для отдельных контрольных мероприятий (путем выбора, комбинации и конкретизации общих критериев и показателей применительно к конкретной ситуации данного контрольного мероприятия).

МЕТОДОЛОГИЯ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОТДЕЛЕНИЯМИ УФК ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С. П. Сазонов

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

Проводимые реформы местного самоуправления непосредственно сопряжены с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее 131-й закон). Принципиальным является не только введение двухуровневой системы местного самоуправления на территории всей страны, но и новое разграничение расходных полномочий и источников доходов для осуществления собственных полномочий.

Требуется время на урегулирование указанных вопросов, что признается и федеральными органами государственной власти, но прежде всего – передача консолидированным бюджетам субъектов РФ необходимых средств для реализации полномочий, предусмотренных 131-м законом.

2006 год стал первым годом функционирования бюджетной системы в условиях разграничения бюджетных полномочий, установленных статьей 215.1 Бюджетного кодекса, а также в условиях реализации 131-го закона.

Органами местного самоуправления всех муниципальных образований на территории Волгоградской области на 2006 год выбран вариант кассового обслуживания бюджета с открытием лицевого счета финансового (уполномоченного) органа, то есть вариант без передачи органам Федерального казначейства отдельных полномочий по исполнению бюджета.

При этом финансовые органы муниципальных образований не создавались, а функции по организации исполнения бюджетов муниципальных районов, городских округов (кроме г. Волгограда), городских и сельских поселений были возложены на уполномоченные орга-

ны – территориальные управления Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, то есть на структурные подразделения финансового органа Волгоградской области.

Таким образом, переход на новые принципы самоуправления осуществлялся в условиях непосредственного влияния органов исполнительной власти Волгоградской области на процесс формирования и исполнения местных бюджетов, ограничивая тем самым их право на самостоятельность.

Смена варианта кассового обслуживания исполнения местных бюджетов и передача органам Федерального казначейства отдельных полномочий по исполнению указанных бюджетов является одним из условий построения эффективной и информативной модели управления бюджетными потоками на субфедеральном уровне в условиях прозрачности и подконтрольности бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Смена варианта кассового обслуживания исполнения местных бюджетов позволит:

- создать единую информационную систему бюджета муниципального образования, обеспечивающую автоматизацию бюджетного планирования всех операций по исполнению бюджета;
- сгладить роль и влияние «бюджетных войн» на субъективный подход к решению конкретных задач;
- посредством предварительного контроля, проводимого органами Федерального казначейства, практически исключить нецелевое использование бюджетных средств;
- создать унифицированную систему государственных и муниципальных финансовых потоков на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации;
- снизить часть расходов консолидированного бюджета Волгоградской области, связанных с реализацией технических функций по открытию и ведению лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местных бюджетов за счет фактического покрытия этих расходов федеральным бюджетом.

Передача бюджетных полномочий органам Федерального казначейства должна осуществляться параллельно с процессом передачи

функций по организации исполнения бюджетов муниципальных образований от территориальных управлений Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области – самим муниципальным образованиям.

Реализация полномочий по организации исполнения бюджетов на уровне муниципального района или городского округа возможна путем создания собственного финансового органа.

На уровне поселений, в связи с ограниченными квалифицированными кадровыми ресурсами, а также в целях сокращения расходов консолидированного бюджета области на техническое и программное оснащение поселений для выполнения ими функций по организации исполнения бюджета, наиболее эффективно применение аутсорсинга, то есть передачи функций по организации исполнения бюджета внешней организации – аутсорсеру, располагающей квалифицированными специалистами и ресурсами, необходимыми для выполнения поставленных задач.

Практика кассового обслуживания исполнения бюджетов укрепила доверие к органам Федерального казначейства, о чем свидетельствует инициирование главами муниципальных образований перехода на кассовое обслуживание исполнения бюджетов поселений по варианту, предусматривающему открытие лицевых счетов распорядителям, получателям средств для учета операций по кассовым выплатам из бюджета, а также на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства операций от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

С 01.01.2007 года пять городских поселений на территории Волгоградской области перешли от варианта кассового обслуживания исполнения бюджета с открытием лицевого счета финансовому органу на вариант кассового обслуживания исполнения бюджета с открытием лицевых счетов распорядителям, получателям средств и администраторам источников финансирования дефицита бюджета.

В заключение необходимо отметить, что вариант кассового обслуживания исполнения бюджетов с открытием лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств и доведением до них лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования является наиболее эффективным, но только в условиях максимального использования системы электронного документооборота.

Уже сейчас УФК по Волгоградской области работает в системе электронного документооборота с распорядителями, получателями средств федерального бюджета, а также Комитетом бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, органами и его территориальными управлениями.

Начиная с 2008 года на территории России начнется внедрение Автоматизированной системы Федерального казначейства, посредством которой будет создано единое информационное пространство, объединившее всех субъектов бюджетного процесса федерального уровня. Подключение к данной системе субъектов Российской Федерации и муниципалитетов позволит не только использовать передовые технологии для автоматизации процессов формирования, исполнения и анализа результатов исполнения бюджетов всех уровней, а также в перспективе обеспечит более широкое понимание гласности, открытости и информационной доступности бюджетных процессов.

БЮДЖЕТНАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ ТЕРРИТОРИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. В. Сигова, В. А. Гуртов

Петрозаводский государственный университет, г. Петрозаводск
sigova@onego.ru, vgurt@psu.karelia.ru

А.С. Ревайкин

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск
asr@onego.ru

Важной характеристикой экономического развития любого субъекта Федерации является уровень дефицита/профицита его консолидированного бюджета. На основе этого показателя часто делается заключение о том, насколько регион в состоянии исполнить возложенные на него расходные полномочия за счет собираемых доходов. В случае недостатка последних возникает необходимость в выделении финансовой помощи из федерального бюджета и регион приобретает статус «дотационного».

Однако на сегодняшний день бюджетная система РФ организована таким образом, что собираемые на территории региона доходы попада-

ют не только в консолидированный бюджет субъекта, но также и в федеральный бюджет. В связи с этим часто возникает вопрос об объемах финансовых ресурсов, «забираемых» себе центральным Правительством, и правомерности отнесения к «дотационным» субъектов, обеспечивающих формирование доходной части федерального бюджета.

Следуя традиционному подходу и рассмотрев доходы (за исключением финансовой помощи) и расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, мы получили, что в 2006 году только у 6 регионов было достаточно средств для осуществления возложенных полномочий. Наибольшее превышение доходов консолидированного бюджета над расходами (без учета финансовой помощи) зафиксировано в Агинском Бурятском автономном округе. Причем согласно типологии регионов РФ, разработанной Министерством регионального развития РФ в 2005 году¹, он относится к группе кризисных депрессивных регионов. Остальные пять субъектов (Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, г. Москва, Челябинская область) характеризуются гораздо более высоким уровнем социально-экономического развития и относятся либо к «регионам – локомотивам роста», либо к «опорным регионам».

Таким образом, бездефицитность консолидированных бюджетов субъектов Федерации нельзя объяснить только степенью развития экономики и социальных процессов.

Другая методика, определяющая «доноров», рассматривает разницу между уплаченными в федеральный центр налогами и полученными оттуда средствами. Однако с нашей точки зрения, более целесообразным является сопоставление доходного потенциала региона (как совокупности доходов, поступающих во все уровни бюджетной системы с территории данного субъекта Федерации) и совокупности расходов, осуществляемых на территории субъектов Федерации.

Учет в проводимом анализе всех доходов, собираемых на территории субъектов, и расходов, осуществляемых всеми уровнями бюджетной системы в пределах каждой территории, существенно образом изменил ситуацию. Количество регионов, способных обеспечить собираемыми доходами все расходы бюджетной системы, стало значительно больше, а именно – 25 субъектов РФ.

¹ Типология социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Сайт Минрегионразвития РФ. <http://www.regnum.ru>

Необходимо отметить, что из получившегося перечня 21 субъект обладает достаточно устойчивым экономическим положением и хорошим потенциалом развития, основанным на конкурентных преимуществах. Четыре субъекта РФ (Оренбургская область, Удмуртская Республика, Агинский Бурятский автономный округ и Рязанская область) характеризуются, согласно типологии Минрегионразвития, значительным экономическим спадом в основных отраслях в течение последних 10 лет и низким уровнем жизни населения.

Таким образом, изменение условий определения «доноров» и «реципиентов» существенным образом преобразует перечень субъектов. Наглядное изображение двух описанных подходов 1) сопоставление доходов («минус» финансовая помощь) и расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации; 2) сопоставление совокупных доходов и расходов территорий субъектов РФ), представлено на рисунке 1.

Кроме того, рассматривая современную ситуацию формирования доходной части консолидированного бюджета РФ, необходимо отметить роль так называемых «нефтяных» регионов. В 2006 году пятью субъектами РФ было обеспечено формирование почти 1/3 доходной части федерального бюджета РФ (табл. 1).

Таблица 1

Поступление доходов в федеральный бюджет РФ

Название СФ	Поступило в 2006 году	
	млн. рублей	в % к итогу
Ханты-Мансийский автономный округ	945460,1	17,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	300989,3	5,5
Республика Татарстан	159779,1	2,9
Томская область	59305,3	1,1
Ненецкий автономный округ	34688,3	0,6
Итого по 5 субъектам	1500222,1	28
Итого по РФ	5432,4	100

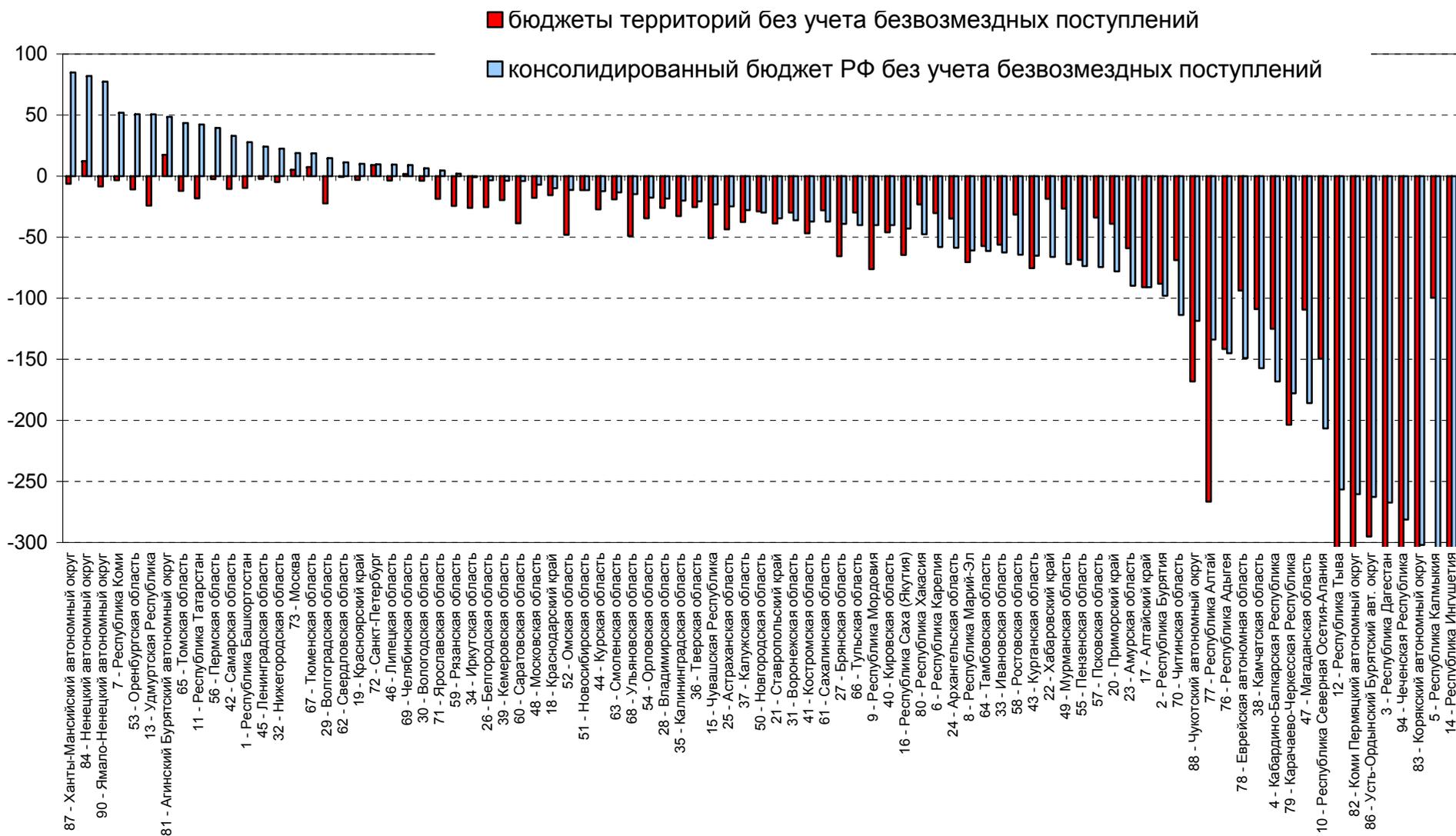


Рис. 1. Распределение субъектов РФ по уровню дефицита (профицита) совокупных доходов/расходов и доходов/расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, 2006 год, %

Согласно данным таблицы 1, одним из самых «богатых» субъектов РФ по объему собираемых на территории доходов является Ханты-Мансийский АО. Однако в 2006 году консолидированный бюджет Ханты-Мансийского АО был в 7,6 раза меньше доходного потенциала территории и в 6,6 раза меньше объема доходов, перечисляемых в федеральный бюджет. Львиная доля от одного из основных результатов функционирования экономики региона, а именно количество собираемых налогов, перечисляется в федеральный бюджет. Причем 81% доходного потенциала субъекта Федерации формируется за счет двух налогов – налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и НДС.

Таким образом, Ханты-Мансийский АО, обеспечивающий 17,4% доходов федерального бюджета РФ, имеет дефицитный консолидированный бюджет (так же как и остальные «нефтяные» регионы за исключением Ненецкого АО).

Представленные данные свидетельствуют о невозможности отнесения регионов к «донорам» или «реципиентам» на основе использования единственной оценки – «дефицитности» или «профицитности» консолидированного бюджета субъекта. Существующий уровень централизации доходов сильно искажает картину и не дает реального представления о том, сколько же на самом деле «зарабатывает» регион и насколько он сам себя обеспечивает. С нашей точки зрения, необходимо сопоставлять совокупные доходы и совокупные расходы территорий субъектов РФ для соответствующих корректных выводов.

БЮДЖЕТ РФ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2008-2010 гг.): ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ

А. А. Соснин

МВД Республики Карелия, г. Петрозаводск
oppas@karelia.ru

Создание среднесрочного бюджета РФ на 2008-2010 гг. производилось в соответствии с задачами, поставленными Бюджетным посланием Президента Российской Федерации на 2007 год и среднесрочную перспективу.

За основу при формировании бюджета были приняты показатели умеренно оптимистичного варианта сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на 2008 год и на период до 2010 года и предельных уровней цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий на 2008 год и на период до 2010 года, рассмотренных Правительством Российской Федерации, доработанных и представленных Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации в Министерством финансов Российской Федерации 14 марта 2007 г. № Д03-378.

Основными отличительными особенностями подготовки проектов федерального бюджета на 2008-2010 годы являются: их планирование и утверждение на трехлетний период в форме закона, изменение структуры доходов в части их распределения на нефтегазовые и не нефтегазовые доходы с определением размера нефтегазового трансферта, направляемого на расходы федерального бюджета, выделение в составе остатков федерального бюджета Резервного фонда и Фонда будущих поколений, определение на первый и второй годы планового периода нераспределенной части расходов в объеме, эквивалентном 2,5 и 5% от расходной части, позволяющих в режиме «скользящей трехлетки» переходить к более эффективному планированию новых обязательств.

Наибольшей особенностью формирования доходной части бюджета является сильная его зависимость от конъюнктуры на нефтегазовых рынках. Так, поступления из нефтегазового сектора обеспечили в 2005 году около 38% от доходов консолидированного бюджета и 50% от доходов федерального бюджета (без учета погашения налоговой задолженности). Экономическая ситуация в стране, а также здравый смысл вызывают необходимость регулирования распределения доходов от нефтегазового сектора экономики. Ключевыми задачами такого управления являются: поддержание устойчивого уровня государственных расходов и частного потребления на длительном временном горизонте, а также предотвращение колебаний таких макроэкономических показателей, как инфляция, обменный курс, величина государственного долга, процентные ставки на финансовых рынках. Для обеспечения долгосрочной сбалансированности создается Фонд будущих поколений. Важным фактором, который повлиял на составление среднесрочного бюджета, является предстоящее снижение бюджетных поступлений из нефтегазового сектора. Всего нефтегазовые доходы уменьшатся

на 87 474,2 млн. руб. и составят в 2010 г. 2 378 202,7 млн. руб., доля нефтяных доходов также в бюджете сокращена в общей сумме доходов с 36% в 2008 г. до 29% в 2010 г. (рис. 1). Такое падение связано не только с уменьшением нефтегазовых доходов, но и с увеличением не нефтяных доходов (наибольшее увеличение доходов запланировано от НДС, взимаемого на территории РФ, – около 800 млрд. руб.), причем большими темпами, чем падение нефтегазовых доходов. Таким образом, запланировано увеличение доходов на 20,4% (на 1 361 млрд. руб.) по отношению к 2008 г.

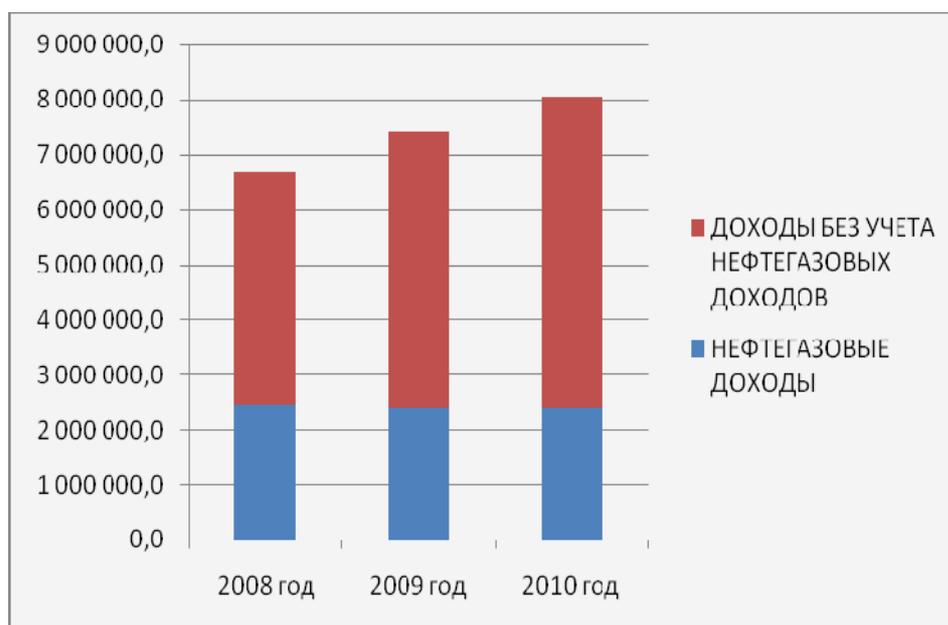


Рис. 1. Динамика доходов по среднесрочному бюджету РФ на 2008-2010 гг., млрд. руб.

Формирование доходов федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года осуществлялось на основе Бюджетного послания Президента Российской Федерации и планируемых изменений бюджетного законодательства Российской Федерации, учитывало преобразование Стабилизационного фонда Российской Федерации в Резервный фонд и Фонд будущих поколений, исходя из того, что формируемый Резервный фонд будет обеспечивать устойчивость бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен, а формируемый Фонд будущих поколений будет аккумулировать доходы от нефти и газа, которые образуются в результате превышения доходов от нефте-

газового сектора над отчислениями в Резервный фонд и средствами, используемыми для формирования расходов федерального бюджета.

Размер Резервного фонда установлен в размере 10% от ВВП и абсолютном выражении запланирован его рост в 2008-2010 гг. вместе с ВВП. Фонд будущих поколений не имеет тенденции к уменьшению, связано это с негативным прогнозом увеличения доходов от нефтегазового сектора и со стабильным размером нефтегазового трансферта, направляемого на покрытие разницы между расходами и доходами без учета нефтегазовых поступлений (рис. 2).

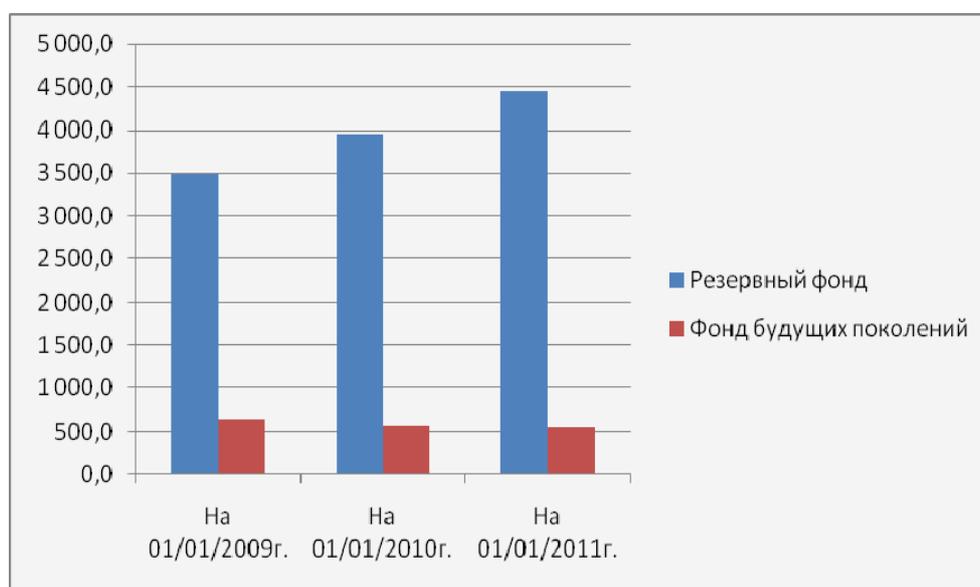


Рис. 2. Динамика Резервного фонда и Фонда будущих поколений, млрд. руб.

Расходная часть бюджета запланирована таким образом, что не покрывается полностью за счет не нефтегазовых доходов бюджета. Уровень дефицита бюджета, без учета нефтегазовых доходов, имеет тенденцию к увеличению в абсолютном размере и к уменьшению относительно объема ВВП. Дефицит частично покрывается за счет нефтегазового трансферта (табл. 1).

Таблица 1

Нефтегазовый дефицит бюджета в 2008-2010 гг.

Годы	2008	2009	2010
Не нефтегазовый дефицит, млрд. руб.	2 292,8	2 326,5	2 341,7
То же, в % к ВВП	6,58	5,89	5,27
Нефтегазовый трансферт, млрд. руб.	2 120,0	2 093,0	2 008,4

Таким образом, в ходе составления среднесрочного бюджета на 2008-2010 гг. учтены вопросы обеспечения сбалансированности бюджетной системы РФ и создания фондов за счет конъюнктурных доходов бюджета для смягчения ситуаций с негативным экономическим фоном в будущем.

ОСОБЕННОСТИ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

И. Н. Сухова

*Петрозаводского филиала заочного обучения
Санкт-Петербургского университета МВД России, г. Петрозаводск
irene@sampo.ru*

Положения статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержат нормы, устанавливающие, что составлению проектов бюджетов публичных субъектов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития и подготовка сводных финансовых балансов. Выдерживая предписания Бюджетного кодекса Российской Федерации¹, Правительство Республики Карелия приняло распоряжения «О разработке прогноза социально-экономического развития Республики Карелия на 2006 год и проекта закона Республики Карелия

¹ Ст. 169, 171, 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

"О бюджете Республики Карелия на 2006 год"»². В вышеуказанном распоряжении содержатся нормы, предписывающие уполномоченным органам начать работу по составлению прогноза социально-экономического развития Республики Карелия на 2006 год и проекта закона Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2006 год», параметров прогноза социально-экономического развития Республики Карелия до 2008 года и перспективного финансового плана до 2008 года.

Определяя мероприятия по реализации основных направлений деятельности Правительства Республики Карелия по социально-экономическому развитию Республики Карелия на 2006 год, Правительство Республики Карелия приняло от 25 мая 2005 г. распоряжение «Об утверждении Перечня мероприятий по реализации Основных направлений деятельности Правительства Республики Карелия по социально-экономическому развитию Республики Карелия на 2005-2006 годы» № 153р-П. В нем в целях обеспечения взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия закреплены их действия по реализации мероприятий по совершенствованию экономики и функционирования социальной сферы с учетом Концепции социально-экономического развития Республики Карелия на период 2002-2006-2010 гг., республиканских целевых программ. Также в данном постановлении определен перечень мероприятий по реализации Основных направлений деятельности Правительства Республики Карелия по социально-экономическому развитию Республики Карелия на 2005-2006 г. Основа же реализации основных направлений деятельности Правительства Республики Карелия по социально-экономическому развитию Республики Карелия на 2002-2006 гг. была заложена еще в 2002 году в Распоряжении Правительства Республики Карелия от 29 августа 2002 года № 207р-П, устанавливающим эти направления³.

В соответствии со статьей 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьями 29, 30 и 33 Закона Республики Карелия от

² Распоряжения «О разработке прогноза социально-экономического развития Республики Карелия на 2006 год и проекта закона Республики Карелия "О бюджете Республики Карелия на 2006 год"» от 18 мая 2005 года № 136р-П //Собрание законодательства Республики Карелия. 2005. № 5. Ст. 490.

³ Собрание законодательства Республики Карелия. 2005. № 5. Ст.506.

21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» Правительство Республики Карелия приняло 12 мая 2006 года постановление «Об утверждении Порядка разработки перспективного финансового плана Республики Карелия и проекта бюджета Республики Карелия на очередной год» № 65-П⁴. В указанном постановлении были утверждены порядок разработки перспективного финансового плана Республики Карелия и проекта бюджета Республики Карелия на очередной год, а также обязанность всех участников бюджетного процесса представлять материалы, необходимые для составления проекта бюджета Республики Карелия и перспективного финансового плана Республики Карелия.

Выполняя предписания статьи 28 Закона Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года⁵, Глава Республики Карелия направил Законодательному собранию Республики Карелия бюджетное послание на 2006 год. Бюджетное послание Главы Республики Карелия определяет основные направления бюджетной и налоговой политики Республики Карелия на 2006 год и среднесрочную перспективу и традиционно подводит основные итоги бюджетной политики республики в 2004 году и первой половине 2005 года.

Одновременно с составлением документов, определенных в пункте 3 статьи 27 Закона Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года, осуществляется составление и ведение единого баланса активов и пассивов Республики Карелия в соответствии с Законом Республики Карелия «О едином балансе активов и пассивов Республики Карелия» от 11 мая 2004 года № 770-ЗРК,⁶ реализация которого основывается на постановлении Правительства Республики Карелии, принятом 12 августа 2004 года⁷.

Непосредственный порядок составления проекта закона Республики Карелия о бюджете Республики Карелия на очередной финансовый год закреплен в статье 33 Закона Республики Карелия «О бюджет-

⁴ Там же. 2006. № 5. Ст. 566.

⁵ Там же. 2001. № 7. Ст. 918.

⁶ Собрание законодательства Республики Карелия. 2004. № 5. Ст. 488.

⁷ Постановление Правительства Республики Карелии от 12 августа 2004 года № 84-П «О мерах по реализации Закона Республики Карелия "О едином балансе активов и пассивов Республики Карелия"» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2004. № 8. Ст. 972.

ном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года, принятой в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Таким образом, выполняя предписания Бюджетного кодекса Российской Федерации, непосредственное составление проекта бюджета Республики Карелия выполняет Министерство финансов Республики Карелия. В то же время составление проекта бюджета Республики Карелия обеспечивается Правительством Республики Карелия.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Е. Е. Торопушина

*Институт экономических проблем КНЦ РАН, г. Анатиты
toropushina@iep.kolasc.net.ru*

Здоровье является основным показателем качества жизни¹, следовательно, политика в сфере охраны здоровья и организация системы здравоохранения рассматриваются как центральные направления социальной политики государства. Анализ зарубежного опыта формирования политики в сфере охраны здоровья показывает, что исходной точкой является рассмотрение потенциала здоровья как составной части невещественного богатства страны и экономической категории². Здоровье человека – не просто трудовой ресурс, но и капитальный актив. Следовательно, и система здравоохранения рассматривается как основная составляющая формирования человеческого капитала. Такие принципы формирования и реализации политики в сфере охраны здоровья характерны для развитых стран, где целью политики в сфере охраны здоровья является достижение реализации всеми людьми их "потенциала здоровья". Исходя из этого и расходы на здравоохранение в развитых странах составляют 8-10% ВВП.

¹ Классификация Европейской экономической комиссии ООН выделяет 8 групп показателей качества жизни, ставя на первое место здоровье, на второе – потребление, на третье – образование

² The European health report, 2002 // WHO Regional Office for Europe. WHO Regional Publications, European Series. Copenhagen. 2002. No.97. Режим доступа: <http://www.euro.who.int>

Одной из основных проблем российского здравоохранения, безусловно, является его хроническое недофинансирование: совокупные расходы на здравоохранение (государственное и страховое) крайне низки и составляют около 3% ВВП³. И это притом, что в современном российском здравоохранении нет ни одного показателя, который бы улучшился за последние годы: недостаточное медико-санитарное обслуживание, обострился кадровый дефицит, здоровье наших граждан является не просто низким, а уже близким к критическому уровню⁴.

Как показывает мировой опыт, социальные бюджеты в большинстве развитых стран служат для реализации целей по повышению качества жизни населения и являются эффективными механизмами перераспределения произведенного национального продукта. Так, в развитых странах через бюджет «проходит» до 50% ВВП, а доля всех социальных расходов составляет, как правило, 22-25% ВВП (Германия, Италия и Франция). В России механизмы бюджетного распределения средств используются явно недостаточно: с помощью консолидированного бюджета распределяется на социальные функции государства около 35% бюджетных средств, а с помощью федерального бюджета – не более 20% от его расходов. При этом непосредственно социальные расходы составляют не более 3,5% ВВП (в 5-6 раз меньше, чем в развитых странах), что крайне недостаточно для России, для которой характерна высокая степень региональных и отраслевых различий.

В настоящее время Россия относится к числу стран, в которых посредством государственных финансов перераспределяется сравни-

³ По рекомендациям ВОЗ минимально допустимый уровень расходов на здравоохранение должен составлять 5-6% ВВП, а для России (учитывая территориальную специфику рассредоточения малонаселенных пунктов и мест проживания) этот минимальный порог объемов финансирования должен быть существенно выше

⁴ В наибольшей степени это видно, если сравнивать значения основных показателей уровня здоровья населения России с пороговыми значениями показателей, принятыми в развитых странах, как отвечающие стратегии национальной безопасности страны. Так, средняя продолжительность жизни больных с хронической патологией после установления заболевания в России в 2004 г. составляла 7,8 года (пороговое значение – 15 лет); смертность от несчастных случаев, травм, отравлений на 100 тыс. человек – 220,5 (пороговое значение – 100); младенческая смертность (умершие в возрасте до одного года на 1000 родившихся живыми) – 11,5 (пороговое значение – 6,0).

тельно невысокая доля ВВП. Особенно низкий удельный вес затрат на социальные цели в структуре совокупных расходов так называемого «расширенного правительства» России⁵: доля расходов на здравоохранение составляет всего 5% от совокупных расходов (в Австралии – 17, Австрии, Германии, Швеции, Италии, Бельгии – 13, Чехии – 14, Литве – 12%). Если же проводить сравнение по доле этих затрат в ВВП, то положение еще более неблагоприятное. В России эта величина составляет в последние годы лишь около 3% ВВП (в Германии – 6,7, Дании – 5,8, Бельгии – 6,6, Швеции – 7,7%)⁶. Помимо этого, Россия явно выпадает из общей закономерности, (в том числе и для стран с переходной экономикой, таких как Польша, Венгрия, Беларусь и т. д.), где при аналогичном уровне ВВП наблюдается более высокая доля общественных расходов на здравоохранение.

В условиях острой нехватки ресурсов в здравоохранении отсутствует система оценки и обеспечения эффективности их использования. Проблемы, обусловленные ослаблением управленческой вертикали и снижением уровня управления региональным здравоохранением, усложняются и недостаточно рациональной схемой финансирования отрасли, основанной на дезинтеграции финансовых потоков по линии обязательного медицинского страхования, органов власти и органов управления здравоохранением. Существует и проблема неравномерности в финансировании бесплатной медицинской помощи населению: разрыв в финансировании территориальных программ в расчете на одного жителя по регионам России в последние годы составлял 13-15 раз, что не обеспечивает равенства граждан в получении гарантированной государством бесплатной медицинской помощи.

Еще одной проблемой здравоохранения является крайне недостаточный уровень инвестиций в обновление фондов – всего около 3%, что в десятки раз меньше, чем требуется (по данным Счетной палаты РФ, в настоящее время в эксплуатации находится до 80% физически изношенной и морально устаревшей медицинской техники – ряд приборов и аппаратов эксплуатируется 15-20 лет, они неоднократно выра-

⁵ Под расходами «расширенного правительства» понимается сумма расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, а также государственных внебюджетных фондов

⁶ Шахова Г. Я., Боженко И. П. Государственные расходы и социально-экономическое развитие // Финансы. 2005. № 8. С. 62.

ботали свой ресурс, что не может гарантировать высокое качество медицинских обследований и эффективность лечения).

Определенный положительный сдвиг в состоянии здравоохранения может произойти в результате реализации национального проекта «Здоровье» и целевых программ в сфере охраны здоровья, однако, как показывает практика, в случае, если программы такого рода финансируются в недостаточном объеме, их результативность минимальна. И сегодня, к сожалению, большинство федеральных и региональных программ реализуются в условиях неполного финансирования. Так, федеральная целевая программа «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002-2006 годы)» финансировалась в 2003-2005 гг. лишь на 60%.

Сегодня, несомненно, необходимо значительное увеличение объемов финансирования здравоохранения, в том числе за счет роста реальной заработной платы, роста доходной части консолидированного бюджета, привлечения дополнительных источников финансирования. Необходимо введение плоской шкалы единого социального налога и увеличение его ставки, введение прогрессивной шкалы налога на доходы, поскольку система прогрессивных ставок является основополагающим принципом не только адекватного обеспечения здравоохранения финансовыми ресурсами, но и обеспечения справедливого распределения бремени финансирования здравоохранения.

ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЕМ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

И. В. Торотенкова

Департамент строительства и ЖКХ Мурманской области,

г. Мурманск

torotenkova@amo.murman.ru

Ранее государством значительная часть расходов граждан дотировалась из государственного бюджета. В настоящее время большая часть жителей муниципальных образований Российской Федерации возмещает плату за жилое помещение и коммунальные услуги в полном объеме, без дотаций из бюджетов всех уровней. В то же время в

связи с изменением законодательства у муниципалитетов появились новые обязательства.

Одним из основополагающих положений Жилищного кодекса Российской Федерации является раздел II «Право собственности другие вещные права на жилые помещения», согласно которому определены основные

права собственника:

1) владения, пользования и распоряжения жилым помещением в соответствии с его назначением и пределами использования;

2) собственник вправе предоставлять жилое помещение во владение и пользование физическим лицам на основании договора найма, договора безвозмездного пользования или на ином законном основании, юридическим лицам – на основании договора аренды жилого помещения

и обязанности собственника:

1) нести бремя содержания жилого помещения и, если данное жилое помещение является квартирой, общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится это жилое помещение;

2) поддерживать данное помещение в надлежащем состоянии, не допуская бесхозяйственного отношения к нему;

3) соблюдать права и законные интересы соседей;

4) соблюдать правила пользования помещениями;

5) соблюдать правила содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Несмотря на процесс приватизации, доля муниципального жилищного фонда является значительной и колеблется в Мурманской области от 18 до 100% (в закрытых территориальных образованиях). Что из этого следует?

Как правило, муниципалитет сдает принадлежащие ему жилые помещения по договору найма и социального найма. В настоящее время в обязанность муниципалитетов входит обеспечение жильем малоимущих граждан, имеющих жилищную обеспеченность ниже нормы, утвержденной представительными органами местного самоуправления. Часть ответственности по договорам социального найма органы местного самоуправления перекладывают на нанимателей, однако основная ответственность (ответственность собственника) остается за органами местного самоуправления.

Каким образом органы местного самоуправления организуют управление принадлежащим им муниципальным жилищным фондом? В большинстве случаев передают его в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям или в оперативное управление муниципальным учреждениям.

Бюджетная политика России направлена на то, что органы местного самоуправления муниципальных образований должны решать вопросы местного значения и имеют право для их решения создавать бюджетные учреждения, которые будут выполнять функции некоммерческого характера, т. к. основная задача – обеспечение жильем малоимущих граждан и сохранение муниципального жилищного фонда в нормальном состоянии.

Считаем целесообразным выделение муниципальных учреждений со следующими функциями по управлению муниципальным жилищным фондом: предоставление помещений по договорам социального найма и безвозмездного пользования, заключение договоров с ведением базы данных нанимателей и пользователей, осуществление контроля за выполнением обязанностей нанимателей и пользователей и контроля за сохранностью и состоянием жилых помещений, учет нуждающихся граждан с ведением базы данных, учет жилых помещений с ведением базы данных, представление интересов собственника (муниципального образования) на собраниях собственников помещения в многоквартирных домах, организация и проведение указанных собраний, организация проведения конкурсов по выбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами, собственники которых не выбрали способ управления.

Указанные муниципальные учреждения будут финансироваться из бюджетов муниципальных образований, что естественно повлечет увеличение расходов. Ранее большинство из указанных функций выполнялось муниципальными предприятиями и затраты по их осуществлению перекладывались на граждан, оплачивающих услуги по содержанию и ремонту жилого помещения. В настоящее время в связи с жесткой регламентацией перечня предоставляемых услуг по содержанию и ремонту жилья МУПы не смогут выполнять перечисленные функции за счет прежних источников. В то же время обязанности органов местного самоуправления выполнять, как правило, некому, и вопрос создания муниципальных учреждений является актуальным.

Важным моментом является вопрос установления платы за содержание и ремонт жилого помещения, который решается собранием собственников помещений многоквартирных домов. Если собственники установят указанную плату выше, чем органы местного самоуправления установили плату для нанимателей и собственников, которые не выбрали способ управления, то разницу между установленным размером платы и платы, установленной для нанимателей, обязан будет возмещать бюджет муниципального образования (плата за капитальный ремонт жилых помещений, установленная на собрании собственников, должна также возмещаться из бюджета). Необходимо заметить, что решения вопросов реконструкции и ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме решаются не менее чем $2/3$ от общего числа голосов собственников, т. е. принимаемые органами местного самоуправления решения о выполнении работ по капитальному ремонту (в том числе выделение средств из бюджетов муниципальных образований на указанные цели) в настоящее время противоречат Жилищному кодексу Российской Федерации.

В связи с организацией товариществ собственников жилья, появлением новых управляющих организаций возникает проблема финансирования затрат, связанных с предоставлением мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, т. к. правовая безграмотность перечисленных организаций в вопросах предоставления мер социальной поддержки порождает большое количество ошибок и, как следствие, нецелевое использование бюджетных средств. Один из путей решения проблемы – переход к замене «натуральных льгот» по жилищно-коммунальным услугам на единые денежные выплаты.

На основании изложенного можно сделать вывод, что органам местного самоуправления с целью объективного решения рассмотренных вопросов, обеспечения грамотного и сбалансированного подхода к расходованию бюджетных средств необходимо принять важные решения о своей роли в решении указанных проблем, определить приоритеты, задачи и способы их решения, в том числе применив предложенные рекомендации.

ОРГАНИЗАЦИЯ ВНЕШНИХ ПРОВЕРОК ОТЧЕТОВ ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

И. В. Тулякова

Счетная палата Владимирской области, г. Владимир
schpalata@spvo.ru

С 1 января 2006 года введен в действие закон о местном самоуправлении, который предоставляет муниципалитетам существенные полномочия. По всей стране созданы тысячи новых административно-территориальных единиц. К примеру, только на территории Владимирской области создано 127 муниципальных образований.

На муниципальный уровень бюджетной системы возлагается большая ответственность, так как именно он наиболее приближен к повседневным нуждам рядовых граждан. При этом следует отметить, что до сих пор муниципальные органы самоуправления так и не смогли создать собственную систему финансового контроля, хотя статьей 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено создание контрольных органов муниципальных образований. В связи с недостатком квалифицированных кадров и ограниченностью финансовых ресурсов контрольно-счетные органы в 2005 г. были созданы менее чем в 1% муниципальных образований¹. В связи с увеличением количества муниципальных образований данная проблема только обострилась и достигнет своей критичной отметки по завершению переходного периода реформирования местного самоуправления к началу 2009 года, когда будут сформированы бюджеты всех созданных муниципальных образований.

Необходимо сохранить как управляемость этого процесса, так и установить жесткий контроль за эффективным распоряжением финансовыми ресурсами муниципалитетов, в которые направляется до 40% средств консолидированного бюджета страны.

Предусматриваемыми изменениями в Бюджетный кодекс (ст. 264.4) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета,

¹ По данным выступления Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на Коллегии Министерства финансов Российской Федерации (Москва, 26 апреля 2005 года).

которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета, носит обязательный характер. При этом установлено, что 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, с соблюдением требований Бюджетного кодекса. 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.

Во Владимирской области накоплен, на наш взгляд, положительный опыт организации внешней проверки отчета об исполнении бюджета муниципального образования. Причем рассматривались различные пути проведения этой работы.

Так, Счетной палатой Владимирской области было просчитано, что формирование контрольных органов во всех муниципальных образованиях, предполагаемых к созданию во Владимирской области, приведет к дополнительным расходам консолидированного бюджета области оценочно в сумме от 60 млн. рублей. Общественный совет внешнего финансового контроля Владимирской области, созданный в марте 2005 года представительными органами местного самоуправления Владимирской области и Счетной палатой Владимирской области, отметил экономическую сложность и затратность такого процесса.

Высказывалось предложение о проведении внешней проверки отчетов об исполнении бюджетов независимыми аудиторами путем заключения с представительными органами местного самоуправления договора. Однако данное мнение не соответствует существующей нормативной базе, устанавливающей, что аудит не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством Российской Федерации уполномоченными органами государственной власти

(п. 4 ст. 1 Федерального закона от 07.08.2001 №119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»).

Кроме того, независимые аудиторы не имеют соответствующей квалификации и опыта работы в бюджетной сфере. Особо следует обратить внимание на объем средств, необходимых для оплаты проведения внешнего аудита бюджетов в случае привлечения коммерческих аудиторов. Так, Министерством финансов РФ и Международным банком реконструкции и развития в рамках реализации проекта «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне» проведена экспертная оценка разумного объема средств для проведения внешнего аудита бюджета субъекта РФ, который составит порядка 3,6 млн. руб. исходя из привлечения в среднем около 10 специалистов на протяжении 6 недель, т. е. около 300 человеко-дней, или 2400 человеко-часов, учитывая средние расценки российских аудиторских компаний за один человеко-час работы в пределах 1500 руб. (включая НДС)².

Изучив возможные варианты организации внешних проверок отчетов исполнения местных бюджетов муниципальных образований, при поддержке исполнительной и представительной власти, Общественного совета внешнего финансового контроля Владимирской области, принято решение осуществлять эту работу при участии Счетной палаты Владимирской области и представительного органа муниципального образования на основе двухстороннего соглашения о взаимодействии и сотрудничестве в сфере внешнего финансового контроля в муниципальном образовании.

Для законодательного обеспечения этой деятельности в статью 43 Устава (Основного закона) Владимирской области (ред. Закона Владимирской области от 08.08.2005 №122-ОЗ) были внесены изменения, расширяющие бюджетные полномочия Счетной палаты в части осуществления контроля за бюджетами муниципальных образований. Согласно указанной статье Счетная палата вправе по согласованию с представительным органом местного самоуправления осуществлять контроль и анализ исполнения соответствующих местных бюджетов. Основанием для проведения данного вида контроля служат нормы ус-

² Совершенствование учета, отчетности и аудита в секторе государственного управления. М.: ЛЕНАНД, 2005. С. 534.

тавов и положений о бюджетном процессе муниципального образования, регламентирующих проведение совместных действий.

В областном бюджете на 2007 год предусмотрены новые расходы на организацию и проведение внешнего аудита местных бюджетов. На выполнение данного вида деятельности Счетной палате Владимирской области выделено дополнительно финансирование из областного бюджета в сумме 2150 тыс. руб. Такой вариант финансирования внешнего финансового контроля является наименее затратным для консолидированного бюджета области. Для организации этой работы в Счетной палате создано специальное подразделение.

Основанием для организации и проведения внешнего аудита бюджета муниципального образования являются решение представительного органа местного самоуправления о проведении совместного аудита бюджета, заключенное соглашение между Счетной палатой Владимирской области и представительным органом местного самоуправления о взаимодействии и сотрудничестве в сфере внешнего финансового контроля.

Проведение внешнего аудита местного бюджета Счетной палатой Владимирской области совместно с представительным органом местного самоуправления способствует осуществлению полноценного бюджетного процесса на территории Владимирской области.

БЮДЖЕТ КАК ОСНОВА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Т. В. Ускова

Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИРАН, г. Волгоград
tvu@vscc.ac.ru

С 1 января 2006 г. Россия приступила к новому этапу реформирования местного самоуправления: в стране реализуется единая двухуровневая система местного самоуправления. В Вологодской области приступили к реализации своих полномочий 372 муниципальных образования, из них 2 городских округа, 26 районных муниципальных образований, 321 сельское и 23 городских поселений. В регионе установлены границы муниципалитетов; приняты, зарегистрированы и

опубликованы в средствах массовой информации уставы, в которых четко разграничены вопросы полномочий, взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти региона; проведены выборы представительных органов власти и глав муниципальных образований, установлены сроки их полномочий.

Однако чтобы население стало реальным хозяином, а муниципалитет смог решать вопросы социально-экономического развития своей территории, требуется обеспечить финансовую и экономическую самостоятельность.

Как же обстоят дела в этом плане? Следует заметить, что недостаток финансовых средств для реализации вопросов местного значения характерен практически для всех муниципалитетов. Собственные доходы районных бюджетов составляют менее 50%. На поселенческом уровне ситуация еще более сложная. Доля дотаций в доходной части бюджетов на 2006 г. у двух третей поселений Вологодского района превышает 50%, а у каждого пятого – более 70%. Неналоговые доходы сельских поселений весьма незначительны. Основные из них – это поступления от арендной платы и от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в собственности поселений. Незначительный удельный вес в бюджетах поселений составляют поступления от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Они в совокупности с неналоговыми доходами обеспечивают около 5% доходов поселений.

Ситуация усугубляется тем, что законом за поселенческими бюджетами закреплены следующие налоговые источники: налог на имущество физических лиц (в размере 100%), земельный (100%), единый сельскохозяйственный (30%) и на доходы физических лиц (10%). Учитывая состояние экономики поселений, становится ясно, что налогооблагаемая база явно недостаточна для формирования собственных бюджетов. Кроме того, процесс передачи в собственность поселений имущества, в том числе и земли, не закончился, у муниципалитетов попросту нет средств для этой процедуры. А следовательно, за счет земельного налога бюджеты поселений не пополняются.

Важным инструментом финансовой помощи муниципалитетам являются целевые фонды поддержки. Однако использование механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений путем предоставления дотаций из регионального и районных фондов финансо-

вой поддержки не способствуют развитию самостоятельности муниципалитетов.

Для выполнения обязательств местным органам власти необходимы не только средства бюджета, но и соответствующая инфраструктура. Изучение этого аспекта вопроса показало, что объекты имущества (в основном это учреждения социальной сферы) неравномерно распределены среди вновь созданных муниципальных образований. Следовательно, при отсутствии необходимой инфраструктуры следует искать формы взаимодействия с районным и соседними муниципалитетами, искать пути решения возникающих проблем с предпринимательскими структурами.

Еще одна острейшая проблема современного этапа реформирования местного самоуправления – нехватка квалифицированных кадров в области муниципального управления и экономики. В настоящее время на региональном и районном уровнях этот вопрос решается посредством организации семинаров. Однако отсутствие управленческого опыта вновь поступивших на муниципальную службу будет оказывать отрицательное влияние еще довольно длительное время. Здесь требуется помощь и долгосрочная и целенаправленная политика регионального уровня власти.

В условиях нехватки ресурсов, инфраструктуры и опытных кадров поселения передают свои полномочия на районный уровень путем заключения соответствующих соглашений. Так, в Вологодском районе в 2006 г. из двадцати трех вновь образованных поселений четырнадцать передали на районный уровень полный объем полномочий.

Проблемы экономической несамостоятельности муниципалитетов, отсутствия адекватной правовой базы для решения возникающих проблем характерны для большинства муниципалитетов России. Средств местных бюджетов недостаточно для решения текущих вопросов, не говоря уже о перспективном социально-экономическом развитии. Эти вопросы отодвигаются на задний план.

Последствия данной реформы могут быть самыми серьезными. По мнению экспертов, «эта реформа способна породить массовое разочарование граждан и спровоцировать саморазрушение основ государственности на низовом уровне. Страна объективно нуждается в передаче власти на местный уровень и развитии местного самоуправления, но необеспеченная ресурсами и непродуманная муниципальная реформа способна всерьез и надолго дискредитировать идею местного само-

управления и демократии в России»¹. Однако торможение преобразований, кардинальная смена их курса либо возврат к дореформенной системе местного самоуправления категорически неприемлемы. Необходимо максимально использовать положительный эффект поступательного движения для достижения конечного результата – появления самодостаточных институтов местного самоуправления. Ход реформы также показал необходимость уточнения, развития и совершенствования отдельных положений законов с целью более точного учета природно-географических и социально-экономических условий, а главное – финансовых возможностей различных регионов и муниципальных образований Российской Федерации. Следует еще раз взвесить все «за» и «против» при решении вопросов сохранения самостоятельных муниципальных образований в тех поселениях, которым не поможет даже пересмотр системы перечисления налогов на разные уровни бюджета.

Таким образом, в целях скорейшего завершения процесса преобразования местного самоуправления федеральным и региональным органам власти следует:

- внести коррективы в законодательные и нормативные документы, регламентирующие деятельность местного самоуправления, в том числе по сохранению самостоятельности «бесперспективных» муниципалитетов;
- решить вопрос о повышении финансовой самостоятельности муниципальных образований путем совершенствования межбюджетных отношений, выработки единой политики перераспределения налогов и иных бюджетных доходов;
- разработать и принять долгосрочную стратегию развития местного самоуправления в Российской Федерации;
- оказать местному самоуправлению методическую и информационную помощь по внедрению передовых методов управления социально-экономическими процессами, в том числе стратегического планирования, частно-муниципального партнерства, маркетинга территории;
- стимулировать активность россиян по созданию на местах основ гражданского общества.

¹ Ковалев В. Российская политика: эффекты отсутствия // Политический класс. 2006. № 10 (22). С. 22–31.

БЮДЖЕТНЫЕ НОВАЦИИ 2007 ГОДА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Т. В. Храмова

Академия бюджетного казначейства Минфина РФ, г. Москва

Бюджетное законодательство и бюджетная политика 2007 года направлены, прежде всего, на сферу реализации национальных (приоритетных для социально-экономического развития России) и определенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации и Бюджетным посланием Президента «О бюджетной политике в 2007 году») проектов, что нашло отражение в принятом 19 декабря 2006 г. федеральном законе № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».

В частности, федеральным законом предусматривается увеличение расходов на:

- реализацию национальных проектов;
- улучшение демографической ситуации;
- мероприятия социально-экономического характера.

Вступил в действие Федеральный закон «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2007 год», Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год», Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 50, 56 и 232 Бюджетного кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу ст. 3 Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений"» и Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год».

С 2007 года в приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» включены дополнительные мероприятия. По итогам исполнения в первом полугодии 2007 года федерального бюджета на 2007 год подготовлен и будет внесен в Госдуму Российской Федерации в соответствии со ст. 212 БК РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2007 год"», в котором предусмотрено выделение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на ГСМ, использованные при проведении сезонных сельхозработ.

Финансовое обеспечение планируемых мероприятий предусмотрено при подготовке проекта Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 - 2012 годы исходя из необходимости осуществления всех направлений господдержки в сфере сельского хозяйства.

Проблемы перераспределения доходов и усиления доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации обсуждались на заседаниях комитета Госдумы по бюджету. При подготовке проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предложено увеличить фонд финансовой поддержки регионов. На это было получено принципиальное согласие Правительства. По предварительной оценке, прогноз на 2008 год по этому показателю будет увеличен по сравнению с 2007 годом на 50-55 млрд. рублей.

Госдума существенно доработала и Бюджетный кодекс, значительно усовершенствовав правительственный вариант законопроекта, который был принят во втором и третьем чтении.

В частности, поддержано принятие федерального бюджета на три года и в трех чтениях. При дальнейшем рассмотрении серьезно откорректирован объем принимаемых решений в первом, втором и третьем чтениях. Найден согласованный вариант утверждения основных характеристик федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Помимо доходов, расходов, дефицита или профицита федерального бюджета сначала законом о бюджете предстоит утверждать прогнозный уровень валового внутреннего продукта и инфляции на очередной финансовый год и плановый период. Также в составе документов, которые будут поступать вместе с проектом бюджета, Правительством предусмотрено внесение реестра нормативных публичных обязательств, которые сегодня действуют в РФ.

В целях усиления роли парламента при принятии долгосрочных целевых программ принято предложение, по которому долгосрочные целевые программы будут приниматься отдельным приложением к Федеральному закону «О федеральном бюджете». Также отдельным приложением будет приниматься программа внешних и внутренних заимствований. Таким образом, все долгосрочные программы с указанием срока и объема финансирования будут приниматься отдельным приложением к закону о бюджете, а не правительственным постанов-

лением, как было раньше. Введено новое понятие федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), в которую будут включены все объекты, финансируемые в настоящее время в рамках федеральных целевых программ и внепрограммной части ФАИП. Объекты будут включаться в Федеральную адресную инвестиционную программу на весь срок строительства с полным объемом и полной проектно-сметной документацией; заключение государственных контрактов будет осуществляться на весь срок строительства объектов. В связи с этим снимается проблема ежегодного пересмотра ФАИП. Новые объекты будут включаться в Федеральную адресную инвестиционную программу после того, как они будут утверждены в федеральной целевой программе.

Таким образом, трехлетнее бюджетное планирование позволит уменьшить объем всевозможных бюрократических согласований и повысить эффективность реализации масштабных инвестиционных проектов. Порядок финансирования бюджетных учреждений не изменится по сравнению с тем, который действует сегодня. Если изменения будут, то они могут быть внесены только отдельным федеральным законом.

Внесено изменение в статью 96 о Стабилизационном фонде: поправка предлагает с 1 февраля 2008 года упразднить Стабилизационный фонд, в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации, и сформировать вместо него два фонда: это Резервный фонд и Фонд будущих поколений, где будут аккумулированы все нефтегазовые доходы (НДПИ от углеводородного сырья, вывозные таможенные пошлины на сырую нефть, на продукты ее переработки, а также на природный газ). Размер Резервного фонда не должен превышать десяти процентов прогнозируемого на очередной финансовый год объема ВВП. Его средства предназначены для покрытия дефицита «ненефтегазового» федерального бюджета, а также для досрочного погашения внешнего долга России. Все остальные доходы от нефти будут направляться в Фонд будущих поколений.

ПОРОЧНОСТЬ РОССИЙСКОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ КАК НЕГАТИВНЫЙ ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ

Ю. Г. Швецов

Алтайский институт финансового управления, г. Барнаул
AltIFM@Jandex.ru

Оценивая любую налоговую систему, следует исходить из того, что она представляет собой сложный эволюционный социальный феномен, тесно связанный с состоянием экономики. Задачи налоговой системы меняются с учетом политических, экономических и социальных требований, предъявляемых к ней. Налоги из простого инструмента мобилизации доходов бюджета государства давно превратились в основной регулятор всего воспроизводственного процесса, влияя на все пропорции, темпы и условия функционирования экономики.

Долгий путь, который прошли страны рыночной демократии, подтверждает, что даже такой противоречивый процесс, как согласование налоговых интересов разных собственников, можно проводить на демократической основе. Этот опыт свидетельствует о том, что для создания эластичной налоговой системы необходимы постепенные и длительные преобразования, прежде всего институтов собственности и власти.

Российское же налогообложение отличают крутые исторические зигзаги. На Руси и позже в Российской империи податная (налоговая) политика никогда не основывалась на принципах экономической теории. Русские мыслители не могли создать собственную фундаментальную базу налоговой теории, поскольку крепостная Россия долгое время находилась под гнетом абсолютизма власти.

Никогда за всю историю налогообложения в нашей стране величина обобществляемых через налоги средств не соизмерялась с экономико-финансовыми возможностями непосредственных производителей. Установление и сбор налогов всегда носили характер ярко выраженного фискального начала.

Налоги изначально служили во благо меркантильным интересам верховной власти. По своей природе последняя всегда эгоистична и консервативна, тяготеет к волюнтаристским формам отправления своих властных полномочий. Авторитарность высших бюрократических

структур свойственна и современной России, в которой по-прежнему абсолютизм власти первичен.

В России как ранних, так и более поздних периодов исторического развития, в отличие от западных стран рыночной демократии, авторитарная государственно-властная система всегда определяла структуру и ход экономико-финансовых процессов. В Российской Федерации, как в никакой другой стране мира, сохранены традиции и методология формирования бюджета государства по принципу «главенство директивы центра». Это, естественно, проецируется на налоговую политику государства.

В России в настоящее время ничего не делается для того, чтобы сформировать финансово-налоговый механизм экономического роста. Анализ современной ситуации в российской экономике приводит к выводу, что финансовая и, прежде всего, налоговая система негативно влияют на развитие экономики.

По-прежнему преобладает фискальный подход, не анализируется действительная эффективность налоговой системы, которая заключается, прежде всего, не в абсолютной величине налоговых сборов, а в налоговом воздействии на развитие производства как источника всех финансовых поступлений. А между тем пример развитых стран свидетельствует как раз о том, что именно система налогообложения выступает одним из основных методов государственного регулирования экономики.

Таким образом, сведение налоговых действий лишь к аккумуляции доходов в государственную казну вне установления их функциональной зависимости от величины реального экономического потенциала превращает налоговую систему в конфискационную.

В условиях непродуктивного бюджета, отягощенного издержками на содержание бюрократии, налоговые законы наполняются не адекватным экономике содержанием и постоянно пополняются нормами, нарушающими имущественные права граждан и корпораций, тормозящими естественное развитие экономики, выхолащивающими экономический смысл из юридически утверждаемых налоговых законов.

В результате налоговая система РФ в настоящее время является серьезно деформированной, сконцентрировав в себе острейшие противоречия, прежде всего, в функциональной составляющей.

Действующие формы и средства налогообложения экономически не «привязаны» к реальной хозяйственной жизни, их воздействие на

экономические процессы имеет исключительно фискальный, подавляющий характер и, соответственно, при таких обстоятельствах даже позитивные сдвиги в экономической действительности не дают оснований надеяться на прирост налоговых поступлений.

Насущная необходимость налоговой реформы бесспорна, и здесь очень важно определиться в стратегии ее проведения. Имеются лишь два пути, между которыми предстоит сделать выбор государству. Один из них – наращивание контрольного аппарата, другой – радикальное реформирование налоговой системы с тем, чтобы имеющихся возможностей контроля было достаточно для обеспечения сбора налогов.

В русле первого пути находятся традиционно и регулярно предлагаемые Правительством меры, которые выдаются за реальную налоговую реформу. Они сочетают снижение налоговых ставок с введением дополнительных контрольных процедур.

Теоретически такое решение возможно – меньшая тяжесть налогов при более жестком контроле меняет баланс интересов налогоплательщиков в пользу легального бизнеса. Конечный результат этого пути можно видеть на примере развитых зарубежных стран. Однако мощный и дорогостоящий налоговый аппарат, какого сегодняшняя Россия просто не может содержать, все же не обеспечивает полного контроля за ситуацией.

Другой путь учитывает опыт ряда регионов России, а также и исторический – периода, предшествующего вводу в эксплуатацию иностранными государствами нынешнего поколения налоговых систем, что происходило в начале – середине XX века. Он связан с введением налогов, чрезвычайно легко контролируемых, основанных не на собственной отчетности плательщиков (как в нынешней, слепо заимствованной с Запада системе), а на наличии нескрываемых от обнаружения ценных объектов, свидетельствующих о реальных доходах.

Эти и другие подобные налоги и сборы способны обеспечить практически стопроцентную собираемость при минимальной потребности в налоговом контроле. Собственно, уже имеющийся у государства «контрольный ресурс» даже частично высвобождается, что позволяет усилить контроль там, где это необходимо, — например, за сбором акцизов.

Чрезвычайно важно, что предлагаемыми налогами теневая экономика облагается автоматически, поскольку облагаемые объекты легко

обнаруживаются визуально, а отчетность о доходах не требуется. В результате для предпринимателей, занятых нормальным, не криминальным по природе бизнесом, становится бессмысленным сокрытие доходов.

Соответственно исчезают налоговые препятствия для капиталовложений, создаются предпосылки для возвращения теневых капиталов в страну, в производство. Проблема теневой экономики решается не путем уничтожения теневого сектора, а за счет интеграции, возвращения теневого сектора в легальное русло.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Е. А. Шелюк

*Поморский государственный университет им. М. В. Ломоносова,
г. Архангельск*

gimu@atknet.ru, evjenius@yandex.ru

В условиях ограниченности финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения, наибольшую актуальность приобретает такое направление деятельности, как повышение эффективности расходования средств местных бюджетов. Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать модель бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). На современном этапе внедрение методов управления по результатам осуществляется на региональном и федеральном уровнях, местный уровень пока задействован в меньшей степени. А именно на уровне муниципальных образований, внятное, последовательное и аргументированное изложение основных принципов и методов реформирования бюджетного процесса приобретает особую значимость. На этом уровне власти бюджетная реформа сопрягается с общей реформой местного самоуправления. Совпадение по времени двух сложнейших с точки зрения поставленных целей и применяемых организационно-правовых механизмов видов преобразований увеличивает управленческие и финансовые риски. Несомненную помощь в минимизации рисков могут оказать анализ трудностей и неудач, с ко-

торыми сталкивались страны, проводящие подобные реформы, и разработка теоретических и методических основ концепции реформирования сложившейся системы управления муниципальным бюджетом. Опыт зарубежных стран в этой области показывает высокую степень эффективности и полезности управления по результатам именно на местном уровне, там, где уровень оказываемых бюджетных услуг может быть максимально точно оценен получателями (населением). Полезным для рассмотрения является опыт внедрения инновационных методик в муниципальный сектор США, Великобритании, Австралии и др.

Управление эффективностью – это цикл управления, в течение которого определяются цели и задачи для работников руководящего состава, предоставляется свобода действий, достаточная для их достижения, производится оценка достигнутой эффективности и результативности труда с подачей соответствующей отчетности, а полученная таким образом информация используется для принятия решений о финансировании, разработке и реализации программ, а также решений, касающихся вознаграждений и санкций¹.

Бюджетирование, ориентированное на результат (Performance Oriented Budgeting), – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. БОР дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым – измеримость и сопоставимость.

Основополагающий принцип БОР – обеспечение взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Он реализуется посредством внедрения системы соответствующих правил и процедур в бюджетный процесс.

¹ Governance in Transition (Управление в процессе модернизации). Режим доступа: www.oecd.org Сайт ОЭСР (Организации по экономическому развитию и сотрудничеству).

Система управления расходами представляет собой следующую последовательность действий:

- установление целевых ориентиров и показателей деятельности территории в целом и отдельных ведомств;

- разработка и применение для их достижения программ (в рамках российского подхода к управлению именно программный метод наиболее удобен для увязки бюджетных расходов с ожидаемыми результатами);

- организация систематического контроля за эффективностью расходования бюджетных средств, который включает мониторинг эффективности, аудит эффективности и оценку эффективности программ и отраслевой политики.

Реализовать такой алгоритм действий достаточно непросто. Дополнительные сложности возникают на региональном и муниципальном уровнях, т. к. в этом случае при подготовке программ необходимо увязывать региональные и местные цели с целями и задачами федерального уровня.

В настоящее время местные администрации отчитываются в том, что потратили деньги, т. е. применяют традиционное постатейное бюджетирование, которое предполагает распределение бюджетных средств по видам затрат и дает возможность контролировать целевое использование бюджетных средств, но не дает гарантии, что израсходованные средства обеспечивают эффективное достижение целей муниципальной политики. Необходимо отчитываться в том, что было достигнуто в результате того, на что были затрачены средства.

Примером успешного внедрения методик БОР при управлении местным бюджетом является бюджетная политика города Северодвинска. Итогом бюджетной политики в 2006 году в Северодвинске стало начало работы по формированию целей и индикаторов деятельности бюджетных учреждений, увязке бюджетных ассигнований с конкретными, количественно измеримыми результатами их использования, оценке вклада бюджетного учреждения в достижение целей бюджетной политики.

Основным требованием при планировании бюджета 2007 года в Северодвинске стало формирование бюджетных расходов исходя из приоритетов и планируемых результатов. Перед бюджетной политикой была поставлена цель – повышение эффективности бюджетных расходов, для ее реализации необходимо решить следующие задачи:

– расширить практику применения программно-целевых методов бюджетного планирования (для решения этой задачи в Северодвинске в рамках программы социально-экономического развития МО разработана система программных мероприятий, включающая как перечень муниципальных целевых программ, уже подлежащих финансированию, так и перечень программ, которые еще только предстоит разработать);

– повысить качество разработки муниципальных целевых программ в части формирования целей, ожидаемых результатов, определения четких критериев и индикаторов оценки их достижения (разработка новых муниципальных целевых программ производится в соответствии с положением «О муниципальных целевых Программах муниципального образования "Северодвинск"», утвержденным решением муниципального совета от 29.09.2005 №37);

– повысить ответственность главных распорядителей и получателей бюджетных средств при исполнении бюджета и обеспечить развитие внутреннего финансового контроля администраторов бюджетных средств.

Расходы бюджета в Северодвинске постарались ориентировать на результат, который в свою очередь должен быть достигнут наиболее эффективным способом. При этом администрация города старается не допускать искусственного увеличения принимаемых обязательств, препятствующих сопоставлению и выбору наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств. Для этого разрабатываются и внедряются механизмы ведомственного планирования, которые позволят оптимизировать действующие расходные обязательства и привязать их к конкретным измеримым результатам. Отчеты о результатах, которые подготавливаются администраторами бюджетных средств, будут учитываться при подготовке бюджета на 2008 год.

При переходе муниципальных образований к программно-целевому методу управления бюджетом полезными являются обобщение и анализ положительного опыта других МО, успешно применяющих эти методы уже сегодня.

ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Г. Т. Шкиперова

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

shkiperova@mail.ru

В настоящее время во всем мире наблюдаются тенденции усиления негативного воздействия на окружающую среду, истощения природных ресурсов, нарушения динамического равновесия биосферы. Подобное экономическое развитие ведет к возникновению экологических проблем, препятствует устойчивому развитию регионов. В связи с этим вопросы финансового обеспечения природоохранной деятельности приобретают на современном этапе особую актуальность.

Одним из основных принципов законодательства в области охраны окружающей среды как в России, так и за рубежом является принцип платности природопользования. В зарубежной практике природоохранной деятельности широко используются такие экономические инструменты, как платежи, налоги, субсидии, торговля правами на загрязнение. Отличительной чертой применения экономических инструментов является их целевое назначение – средства, получаемые за счет взимания «зеленых» налогов, в развитых странах используются для финансирования мероприятий по воспроизводству природных ресурсов и ликвидации загрязнений. Положительным является также зарубежный опыт организации деятельности специальных финансовых структур экологической направленности.

В РФ принцип платности природопользования впервые был установлен Законом №2060-1 от 19.12.1991 г. «Об охране окружающей природной среды», который ввел понятие «экономического механизма охраны окружающей среды», определил его задачи и основные элементы, включая систему распоряжения средствами от экологических платежей. Согласно Закону в целях формирования независимых от госбюджета централизованных источников финансирования природоохранных мероприятий была создана единая система экологических фондов. Основными источниками формирования фондов стали платежи за негативное воздействие на окружающую среду, штрафы за экологические правонарушения. Деятельность экологических фондов оказалась недостаточно эффективной и была упразднена в основном из-за нецелевого использования средств, отсутствия правовых норм и рыча-

гов для сбора экологических платежей в объеме начисления, широкого применения системы взаимозачетов. В настоящее время экологические и ресурсные платежи перечисляются в бюджеты различных уровней. Положительным моментом такой практики стало значительное увеличение уровня их собираемости, но в то же время зачисляемые в качестве налоговых и неналоговых сборов экологические и ресурсные платежи растворяются в общей бюджетной массе, теряют свое целевое назначение и носят уже не компенсационный и восстановительный, а фискальный характер.

В течение многих лет в России объемы бюджетного финансирования мероприятий, направленных на охрану окружающей среды, остаются стабильно низкими и имеют тенденцию к сокращению. Так, федеральные бюджетные расходы на охрану окружающей среды не превышали в 1995–2005 гг. 0,3–0,5% расходной части бюджета. При этом доля ресурсных и экологических платежей в его доходах выросла за этот период на 13% и составила в 2005 г. 15,5%.

Расходы бюджетов ряда субъектов РФ на финансирование природоохранной сферы значительно ниже федерального уровня. Рассмотрим это на примере Карелии. Если за период 2000–2005 гг. объем ресурсных платежей в доходах бюджета республики увеличился в 3,3 раза, то бюджетные расходы на охрану окружающей среды – лишь на 3,5 млн. руб., или на 25,4%. Анализ взаимосвязи этих двух показателей свидетельствует о том, что поступающие в доходную часть бюджета ресурсные и экологические платежи не влияют на объем инвестиций в природоохранную сферу. Имеет место скорее обратная «зависимость» – рост поступлений за счет ресурсных платежей сопровождается снижением целевых инвестиций. Так, доля средств, направляемых на финансирование природоохранной деятельности, в структуре расходов консолидированного бюджета РК снизилась с 0,42% в 2000 г. до 0,16% в 2005 г. В то же время доля природоресурсных платежей в его доходах выросла за исследуемый период на 2,3%, составив в 2005 г. 12,5%.

Подобная картина складывается, если сопоставить общий объем инвестиций в природоохранную сферу и поступление экологических платежей в бюджеты различных уровней. Если в 2000 г. инвестиции в охрану окружающей среды за счет всех источников финансирования составляли 39,9% от объема поступления ресурсных платежей, в том числе за счет бюджетных средств – 2,8%, то в 2005 г. – соответственно 12,4 и 1,1%. Причем большую часть бюджетных инвестиций состав-

ляют федеральные средства. Из бюджета РК на финансирование мероприятий по охране окружающей среды в 2005 г. израсходовано лишь 6 млн. руб. (в 2006 г. – 3 млн. руб.), что составляет 0,38% от объема поступления ресурсных платежей в бюджет республики.

Предположение о том, что инвестиции в охрану окружающей среды напрямую связаны с изменениями объемов загрязнений, также не подтвердилось. Построенные зависимости позволяют сделать вывод о том, что изменение суммарных выбросов и сбросов загрязняющих веществ практически не влияет на объем экологических инвестиций. Так, например, снижение вредных выбросов в атмосферный воздух на 13,9% в период 2000-2005 гг. сопровождается снижением целевых инвестиций в 2,2 раза.

До 1997 г. большую часть инвестиций на природоохранные мероприятия составляли бюджетные средства. В настоящее время лидерство в финансировании природоохранных мероприятий в регионах перешло в руки хозяйствующих субъектов, чьи бюджеты на экологические нужды превосходят государственные затраты. С одной стороны, это можно рассматривать как положительный итог реализации принципа «загрязнитель платит», но с другой стороны, позволяет говорить об отсутствии государственного интереса к сфере охраны окружающей среды как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

По опыту развитых стран (Японии, Германии, Великобритании, США) известно, что для улучшения экологической ситуации необходимо выделение 4–5%, а для поддержания на стабильном уровне – не менее 3% бюджетных расходов на охрану окружающей среды.

Для оценки уровня капитальных вложений в охрану окружающей среды используется также показатель доли природоохранных инвестиций в валовых инвестициях регионов. По оценкам специалистов, он должен быть не менее 4% в зависимости от экологической ситуации и особых условий региона. В Карелии в 2005 г. уровень природоохранных инвестиций составлял лишь 1,3% в общем объеме капитальных вложений, в среднем по России этот показатель не превышает 2%.

Таким образом, основным недостатком действующей системы экономического регулирования природопользования является слабая увязка экологических и ресурсных платежей с финансированием природоохранной сферы, нецелевое использование поступающих в бюджет средств, носящих компенсационный и восстановительный характер, низкий уровень природоохранных инвестиций. Для изменения сложив-

шейся ситуации представляется целесообразным возврат к системе экологических фондов, с той разницей, что это должны быть целевые бюджетные фонды экологической направленности, деятельность которых регламентируется ст. 161 Бюджетного кодекса РФ. Создание подобных структур позволит управлять бюджетными средствами, проводить контроль за их поступлением и целевым использованием.

О ДОХОДНОСТИ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ ОБЛИГАЦИЙ

М. И. Яндиев

МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва

mag2097@mail.ru

1. Коэффициент кредитоспособности рассчитывается для каждого регионального органа власти и по каждому году. Он показывает, во сколько раз необходимо сократить расходную часть бюджета, чтобы обеспечить гарантированное погашение госдолга в этом конкретном году. Считается следующим образом (упрощенный вариант):

$$k_n = \frac{P_n}{D_n - PG_n}, \quad (1)$$

где k_n – коэффициент кредитоспособности в году n ;

P_n – планируемые непроцентные расходы бюджета в году n ;

D_n – прогнозируемые доходы бюджета в году n ;

PG_n – размер погашения госдолга в году n .

Правила применения коэффициента кредитоспособности (k):

- при значении k до 1,20 – администрация органа власти кредитоспособна, то есть может мобилизовать к назначенному сроку необходимую для погашения госдолга сумму, и в состоянии привлекать новые займы как на рефинансирование госдолга, так и на его увеличение без опасения за свою финансовую устойчивость;
- при k больше 1,20 и меньше 1,35 – кредитоспособна, но вправе привлекать заемные средства только на рефинансирование госдолга;
- при k больше 1,35 – не кредитоспособна. Это следует понимать так, что не стоит одалживать данной администрации средства со сроком возврата, приходящимся на этот год.

Дополнительно в формулу [1] включены элементы, описывающие вероятность достижения того или иного события – поступления в бюджет прогнозной суммы доходов, осуществления планируемой суммы расходов, в том числе расходов по погашению госдолга. Новый вариант расчета коэффициента кредитоспособности:

$$k_n = \frac{P_n \times N(d_P)}{D_n \times N(d_D) - PG_n \times N(d_{PG})}, \quad (2)$$

где $N(d)$ – логнормальное распределение соответственно расходов (d_P), доходов (d_D) и погашения госдолга (d_{PG}).

Элемент (d) формулы 2 раскрывается следующим образом (на примере расходов бюджета):

$$d_P = \frac{PP_n - \bar{P}}{\sigma_P \sqrt{n+1}}, \quad (3)$$

где σ_P – стандартное отклонение расходов,

\bar{P} – среднегодовое значение непрерывной «доходности расходов» за весь анализируемый период (за m лет), рассчитываемое по формуле:

$$\bar{P} = \left(\frac{1}{m}\right) * \lg\left(\frac{P_m}{P_0}\right), \quad (4)$$

где PP_n – «доходность расходов» за год n , рассчитываемая по формуле:

$$PP_n = \lg\left(\frac{P_n}{P_{n-1}}\right). \quad (5)$$

Аналогично для d_D и d_{PG} .

2. Связь доходности и кредитоспособности – для оценки эффективности планируемого займа проводится сопоставление прогнозируемых параметров с расчетными. Используется традиционная формула [6] с небольшим уточнением:

$$PV = \frac{C}{1+r_1} + \frac{C}{(1+r_1)(1+r_2)} + \frac{C+N}{(1+r_1)(1+r_2)(1+r_3)}, \quad (6)$$

где PV – текущая стоимость облигации;

C – купон;

N – номинал;

r_n – требуемая среднегодовая доходность облигаций в году n .

Расчет доходности субфедеральных облигаций. Доходность, как представляется, напрямую зависит от финансового состояния эмитента, то есть от коэффициента кредитоспособности. С точки зрения профучастника полученный результат можно трактовать также и как среднегодовую стоимость ресурсов для каждого конкретного эмитента, уже скорректированную на риск этого эмитента:

$$r_n = r_0 (1 + \text{tg}(k_n - 1)) + \Delta \delta \sqrt{n + 1}, \quad (7)$$

где r_n – среднегодовая требуемая доходность субфедеральных облигаций через n лет;

r_0 – среднегодовая доходность финансового инструмента, признаваемого максимально безрисковым;

$\Delta \delta$ – разница между стандартными отклонениями уже находящихся в обращении облигаций данного органа власти и инструмента, признаваемого максимально безрисковым; при отсутствии у органа власти в обращении облигаций используется специальный коэффициент, полученный на основе подбора эквивалентов;

k_n – коэффициент кредитоспособности органа власти по состоянию через n лет.

СОДЕРЖАНИЕ

© Адамова Н. Н. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ В РЕГИОНАХ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОХОДНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	3
© Байбусинов Ш. Ш., Шкиперова Г. Т., Лебедева Т. А. БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В РЕГИОНЕ	6
© Барашева Т. И. ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ).....	9
© Барбашова Н. Е. ИЗМЕНЕНИЯ В МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ В 2008-2010 гг.....	12
© Бернацкий В. Л. ОСОБЕННОСТИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ	19
© Боровикова Е. В. ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	23
© Бунгов В. Н. СОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: РОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	27
© Бурцева Н. Н. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕХОДА БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ) И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ В ОРГАНЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА.....	29
© Герман И. А. ОБ УЧАСТИИ АССОЦИАЦИИ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ» В ФОРМИРОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ.....	33
© Глазунова О. В. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОГО НАДЗОРА.....	36
© Голдобина А. А. РАЗВИТИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА: ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ.....	38

© Горбушина С. Г. САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ	40
© Горлевская Н. С. ПОЛЯРИЗОВАННОЕ РАЗВИТИЕ – НОВЫЙ ПОВОРОТ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ	43
© Гусев С. И. КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ.....	45
© Дребизова С. А., Захарьина А. В. ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ	48
© Дорждеев А. В. ПРОБЛЕМЫ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РФ	52
© Дружинин П. В. ПРОБЛЕМЫ ПРОЗРАЧНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА.....	55
© Дружинин П. В., Розанова Л. И., Молчанова Е. В., Кухарева Т. В. ПРОБЛЕМЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА	57
© Дюбин В. В. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	59
© Дядик Н. В. ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	63
© Ермакова Е. А. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ ДОХОДНЫМИ ИСТОЧНИКАМИ.....	64
© Жура С. Е. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК КЛЮЧ К РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ	67
© Завьялов Д. Ю. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ	69

© Залукаева Э. В. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ И НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА	72
© Захаров А. Г. ВНЕДРЕНИЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ, НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ	76
© Зотова А. И., Коробко С. А. УСИЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА	80
© Иванова М. В., Неволин А. Е. ОЦЕНКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ (ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ) НА ОСНОВЕ МОДЕЛИ ЛИНЕЙНОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ	83
© Ивановский Л. В. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В ОБРАЗОВАНИИ НА ОСНОВЕ НОРМАТИВНОГО ПОДХОДА	86
© Ивановский Л. В., Березов В. В., Кошечкин В. И. МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА (ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)	89
© Кашенцева Н. П. БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТРАСЛЕЙ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА	93
© Кирная И. В. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ ЖКХ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ	96
© Крохина Ю. А. БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РФ	99
© Крупин И. В. ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРСПЕКТИВНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК НЕОТЪЕМЛЕМОГО ЭЛЕМЕНТА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	103
© Крылов С. А. К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНА	106
© Кузнецов В. Н. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ	109

© Курило А. Е. РОЛЬ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	110
© Лазичева Е. А. ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ В СИСТЕМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	114
© Малышев Р. Ю. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕГИОНЕ В ХОДЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	117
© Матвиенко И. И. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	121
© Минченко М. М. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ: ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ*	124
© Молчанова Е. В. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНУЮ СФЕРУ	127
© Морошкина М. В. ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ ПО ОСНОВНЫМ ПРОБЛЕМАМ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	131
© Найденов Н. Д., Никитинская С. С. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА В МЕСТНОЙ ПОЛИТИКЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ СЕВЕРНОГО РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)	134
© Немкович Е. Г., Курило А. Е. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ	137
© Никулина Е. В. РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ	141
© Овчинцева С. А., Сазонов А. С. МЕТОДИКА СМЕНЫ ВАРИАНТА КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОТДЕЛЕНИЯМИ УФК ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ	144
© Павлов К. В., Самохин А. С. ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПРИГРАНИЧНЫМИ РАЙОНАМИ РАЗНЫХ ГОСУДАРСТВ (НА ПРИМЕРЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ РФ И ХАРЬКОВСКОЙ ОБЛАСТИ УКРАИНЫ)	147

© Победоносцева Г. М. ОСОБЕННОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ МАЛЫХ ГОРОДОВ.....	149
© Почивалова Г. П. ВКЛАД КОРПОРАТИВНОГО ФАКТОРА В ЭВОЛЮЦИЮ НАЛОГОВО- БЮДЖЕТНОГО ПРОСТРАНСТВА	151
© Прохорова Л. В. РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ – ТЕРРИТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА).....	155
© Прядкина Н. Н. РАВНОМЕРНОСТЬ ПОСТУПЛЕНИЙ ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ БЮДЖЕТА КАК ОСНОВАНИЕ ЗАКРЕПЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ЗА МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ	156
© Пугачева Н. В. ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СВЯЗИ С РАЗГРАНИЧЕНИЕМ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	161
© Пшенко О. Ю. ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	164
© Розанова Л. И. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	167
© Рудаков М. Н., Шегельман И. Р. УСТОЙЧИВОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЭКОНОМИКИ КАРЕЛИИ: БЮДЖЕТНЫЙ АСПЕКТ	170
© Рыжаков Е. Д. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ).....	173
© Савельева Е. М., Литвинцев В. В. ВНЕШНИЙ АУДИТ БЮДЖЕТОВ – ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ.....	178
© Сазонов С. П. МЕТОДОЛОГИЯ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОТДЕЛЕНИЯМИ УФК ПО ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	182

© Сигова С. В., Гуртов В. А., Ревайкин А. С. «ДОНОРЫ» И «РЕЦИПИЕНТЫ»: ДВА ПОДХОДА	185
© Соснин А. А. БЮДЖЕТ РФ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2008-2010 гг.): ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ	189
© Сухова И. Н. ОСОБЕННОСТИ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ	193
© Торопушина Е. Е. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	196
© Торотенкова И. В. ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЕМ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	199
© Тулякова И. В. ОРГАНИЗАЦИЯ ВНЕШНИХ ПРОВЕРОК ОТЧЕТОВ ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	203
© Ускова Т. В. БЮДЖЕТ КАК ОСНОВА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	206
© Храмова Т. В. БЮДЖЕТНЫЕ НОВАЦИИ 2007 ГОДА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	210
© Швецов Ю. Г. ПОРОЧНОСТЬ РОССИЙСКОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ КАК НЕГАТИВНЫЙ ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ	213
© Шелюк Е. А. ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	216
© Шкиперова Г. Т. ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	220
© Яндиев М. И. О ДОХОДНОСТИ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ ОБЛИГАЦИЙ	223

Научное издание

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Материалы

Седьмой научно-практической конференции
(30 мая – 1 июня 2007 г.)

Редактор *Л. П. Соколова*
Компьютерная верстка *Т. А. Григорьева*
Оформление обложки *В. Б. Пикулев*

Подписано в печать 10.05.2007. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 14,5. Изд. № 128.

Тираж 250 экз.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33