

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

## **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

Труды  
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 А. С. Ревайкин,  
доктор физико-математических наук В. А. Гуртов*

Конференция проводится при финансовой поддержке

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

П 781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: Труды Седьмой научно-практической конференции (30 мая – 1 июня 2007 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. – 396 с.

ISBN 978-5-8021-0631-0

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

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

ISBN 978-5-8021-0631-0

© Издательство Петрозаводского  
государственного университета,  
оригинал-макет, 2007



Президиум конференции (слева направо):

**Сазонов Сергей Петрович** – руководитель Управления Федерального казначейства по Волгоградской области, **Колесов Александр Семенович** – заместитель премьер-министра Республики Карелия, министр финансов РК, **Гуртов Валерий Алексеевич** – директор Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, **Паршиков Геннадий Петрович** – главный инспектор Счетной палаты РФ, государственный советник РФ



Участники во время открытия конференции и на первом пленарном заседании в конференц-зале санатория «Марциальные воды»



Приветственное слово от Оргкомитета **Колесова Александра Семеновича** – заместителя премьер-министра Республики Карелия, министра финансов РК



Общая фотография участников конференции перед корпусом санатория «Марциальные воды»

## ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

**Е. А. Антошина**

*Руководитель Контрольного управления  
Министерства финансов РК по вопросам финансового контроля*

Социально-экономическое развитие Республики Карелия в последние годы характеризуется ежегодным ростом объемов промышленного производства, торгового оборота, услуг, а также оживлением инвестиционной активности. Так, за предыдущие пять лет среднегодовой рост физических объемов производства составлял в республике более 6%, а инвестиции в основной капитал выросли за этот период практически в два раза.

Несомненно, позитивные процессы в экономической сфере оказывают влияние на формирование и исполнение консолидированного бюджета Республики Карелия. Достаточно отметить, что с 2003 по 2006 год включительно доходы консолидированного (республиканский и местные) бюджета выросли с 8,5 до 15,2 млрд. рублей, расходы выросли более чем в два раза и по итогам 2006 года составили 16,2 млрд. рублей. При этом следует отметить, что основная доля расходов консолидированного бюджета сосредоточена на четырех основных направлениях: образование (30%); здравоохранение и спорт (20%); социальная политика (14%); национальная экономика (11%).

Совершенно естественно, что в условиях роста бюджетных обязательств и расходов вопрос эффективного и экономного расходования бюджетных средств имеет важное значение. В этой связи мы рассматриваем организацию финансового контроля как обязательный элемент управления общественными финансами и неотъемлемую часть системы регулирования, которая должна вскрывать отклонения от принятых норм и нарушения принципов законности, эффективности расходования финансовых средств на возможно ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры по предотвращению подобных нарушений, привлечь виновных к ответственности и обеспечить возмещение причиненного ущерба.

Как и требует Бюджетный кодекс РФ, контрольные и финансовые органы Республики Карелия осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, рас-

порядителей и получателей бюджетных средств соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями в части обеспечения их целевого использования и своевременного возврата, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

Законодательным собранием Республики Карелия принят закон «О бюджетном процессе в Республике Карелия», который устанавливает порядок составления и рассмотрения проекта бюджета Республики Карелия, утверждения и исполнения бюджета Республики Карелия, осуществления контроля за его исполнением и порядок утверждения отчетов об исполнении бюджета Республики Карелия, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Республики Карелия, бюджета территориальных государственных внебюджетных фондов.

Контроль за исполнением бюджета Республики Карелия осуществляют:

- Законодательное собрание Республики Карелия,
- органы исполнительной власти Республики Карелия;
- иные органы, уполномоченные законодательством Российской Федерации.

Органом государственного финансового контроля, созданным Законодательным собранием Республики Карелия, является Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия.

Органом государственного финансового контроля, созданным Правительством Республики Карелия, является Министерство финансов Республики Карелия, которое для целей контроля в своем составе создало Контрольное управление (с 1998 г.) и Управление казначейства (с 2000 г.).

В соответствии с законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» Законодательным собранием Республики Карелия осуществляется предварительный контроль в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о бюджете Республики Карелия, бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и иных проектов законов по бюджетно-финансовым вопросам.

---

При рассмотрении отдельных вопросов исполнения бюджета Республики Карелия, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп Законодательного собрания Республики Карелия, а также в ходе парламентских слушаний реализуется текущий контроль.

Последующий контроль осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджета Республики Карелия и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

В соответствии с действующим законодательством Республики Карелия контрольные полномочия Контрольно-бюджетного комитета Законодательного собрания Республики Карелия распространяются на все органы государственной власти Республики Карелия, государственные унитарные предприятия, учреждения, а также территориальные государственные внебюджетные фонды, если они получают, используют, перераспределяют и перечисляют средства бюджета Республики Карелия, территориальных государственных внебюджетных фондов. На этих основаниях комитет вправе проводить контрольные мероприятия в отношении органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий, учреждений и организаций вне зависимости от видов и форм собственности.

Следует отметить, что в своей практической деятельности Контрольно-бюджетный комитет наладил тесное взаимодействие с контрольными органами Правительства Республики Карелия, органами прокуратуры, внутренних дел, таможенной службы, Управлением Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Республике Карелия, территориальным управлением Службы финансово-бюджетного контроля Министерства финансов Российской Федерации по Республике Карелия и иными государственными и внутриведомственными органами контроля.

Контрольно-бюджетный комитет является органом, подотчетным Законодательному собранию Республики Карелия, и ежегодно отчитывается о своей работе на заседаниях высшего законодательного органа республики. В частности, в 2006 году комитетом проведена экспертиза и подготовлены заключения по 23 законопроектам. Контрольными мероприятиями охвачено 42 объекта, в ходе которых установлено использование бюджетных средств с нарушением действующего законодательства в сумме более 1,5 млн. рублей.

Осуществление финансового контроля со стороны Правительства Республики Карелия реализуется в основном силами Контрольного управления Министерства финансов Карелии, работа которого строится на основании годовых планов, формируемых по материалам коллегий Министерства финансов Республики Карелия, поручениям Главы Республики Карелия и министра финансов Республики Карелия, заданиям прокуратуры РК и Министерства внутренних дел РК.

Приказом Министерства финансов Республики от 21.11.2003 г. № 346 утверждена Инструкция по проведению проверок эффективности использования средств бюджета Республики Карелия и государственного имущества, оценки финансово-хозяйственной деятельности учреждений и организаций. Основной задачей деятельности Контрольного управления является осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и Республики Карелия при осуществлении организацией хозяйственных и финансовых операций, их обоснованностью, а также оценка законности и эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств, материальных ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами, оказание содействия государственным органам, учреждениям и организациям в осуществлении эффективного контроля на различных участках системы внутреннего контроля.

Проверки главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия проводятся с периодичностью не реже одного раза в 3 года. Проверки достоверности бюджетной отчетности об исполнении бюджетов муниципальных районов и городов республики осуществляются в период проведения проверок исполнения бюджетов муниципальных образований в соответствии с утвержденными программами.

Проверке подвергаются регистры бюджетного учета, бюджетная отчетность главных распорядителей средств бюджета Республики Карелия и отчетность об исполнении бюджетов муниципальных образований, составляемая и представляемая в Министерство финансов Республики Карелия финансовыми органами в соответствии с действующими нормативными документами, а также бюджетная отчетность главных распорядителей (распорядителей), получателей средств местных бюджетов.

Результаты проверок обобщаются и в письменной форме докладываются Министру финансов Республики Карелия и Главе Республики Карелия вместе с предложениями по принятию мер, направленных



---

на устранение выявленных нарушений и возмещение выявленного ущерба. На этой стадии группируются нарушения бюджетного законодательства, устранение которых входит в компетенцию Министерства финансов Республики Карелия, а также нарушения, требующие вмешательства правоохранительных органов, республиканских и муниципальных органов представительной и исполнительной власти.

Исходя из этого вырабатываются предложения по реализации результатов проведенных проверочных мероприятий, в частности: о вынесении предупреждения руководителю проверяемой организации о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; о применении мер принуждения в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации; о передаче всех или части материалов в правоохранительные органы для правовой оценки выявленных нарушений, возмещения причиненного государству ущерба; о направлении материалов проверки соответствующему органу власти; о привлечении к ответственности должностных лиц. При этом на Контрольное управление возлагается обеспечение контроля за ходом реализации материалов проверки, устранением выявленных нарушений и возмещением причиненного ущерба.

Приказом Министерства финансов Республики Карелия от 11.09.2003 г. № 273 утверждена Инструкция о порядке применения Министерством финансов Республики Карелия мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства в Республике Карелия в части формирования, утверждения, исполнения и контроля за исполнением республиканского бюджета, которая разработана на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации, закона Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия», Положения о Министерстве финансов Республики Карелия.

Ежегодно Министерство финансов направляет Главе Республики Карелия доклад о результатах проведенной контрольной работы, а Контрольное управление на Коллегии Министерства финансов Республики Карелия отчитывается о результатах осуществления последующего финансового контроля. По итогам обсуждения вопроса принимается соответствующее решение, в котором дается оценка проведенной работы за отчетный год и определяются задачи в данной области на следующий год.

Следует отметить, что за период с момента создания Управления Контрольным управлением проведено более 800 проверок использова-

ния средств бюджета Республики Карелия, местных бюджетов и эффективности использования государственного имущества. Проверками охвачены все органы местного самоуправления по использованию бюджетных средств городов и районов, систематически проводятся проверки главных распорядителей и получателей средств бюджета Республики Карелия. Всего с 1998 по 2006 годы устранено нарушений и возмещено средств в бюджет Республики Карелия на общую сумму 218,2 млн. руб.

В то же время необходимо отметить, что в последние годы материалы проверок свидетельствуют в основном об удовлетворительном состоянии бюджетного учета в министерствах, ведомствах и финансовых органах республики, отсутствии расхождений показателей регистров учета с данными отчетности, представляемой в Министерство финансов Республики Карелия. Это стало возможным благодаря работе Правительства республики, Министерства финансов, направленной на повышение профессионального уровня специалистов и качества бюджетного учета.

В рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах для организации и координации мероприятий по реформированию бюджетного учета и отчетности в Республике Карелия в связи с вступлением в силу новых нормативных документов Министерства финансов РФ распоряжением Правительства Республики Карелия от 28.02.2005 г. № 36р-П создан Методологический совет по бюджетному учету во главе с заместителем премьер-министра Республики Карелия – министром финансов.

В состав Совета вошли руководители и специалисты Министерства финансов Республики Карелия, главные бухгалтера ряда финансовых органов, министерств и ведомств республики. Методологическим советом были проведены организационные мероприятия, методическая и консультационная работа, мониторинги по различным вопросам организации бюджетного учета, семинары-совещания с главными бухгалтерами министерств, ведомств, муниципальных финансовых органов по вопросам бюджетного учета и отчетности.

В результате проведенной работы обеспечен переход бюджетных учреждений республиканского и местного подчинения на новые принципы организации бюджетного учета и составления отчетности в соответствии с предъявляемыми требованиями нормативных документов. О положительных результатах работы свидетельствуют материалы

---

проверок состояния бюджетного учета и достоверности бюджетной отчетности у главных распорядителей средств бюджета РК и в финансовых органах республики, проводимых Министерством финансов Республики Карелия в соответствии с Положением о Министерстве финансов Республики Карелия, утвержденным Указом Главы РК от 28.11.2005 года № 90.

В период перехода в 2005 – 2006 гг. на применение новых инструкций по бюджетному учету от 26.08.2004 № 70н, от 10.02.2006 № 25н наиболее острой проблемой явилась подготовка и переподготовка бухгалтерских кадров бюджетной сферы Республики Карелия. В этот период за счет средств Фонда реформирования региональных финансов с привлечением фирм – разработчиков программных продуктов в сфере бюджетного учета проведены учебные мероприятия в виде семинаров, консультаций учебных сборов, на которых прошли обучение практически все бухгалтера бюджетной сферы республики. В 2006 году при переходе бюджетной системы в соответствии с Законом Российской Федерации от 16.09.2003 г. № 131-ФЗ на местный и поселенческий уровень прошли обучение 213 бухгалтеров, из них 41 специалист вновь образованных городских и сельских поселений.

Одновременно с подготовкой бухгалтерских кадров проведена работа за счет средств Фонда реформирования региональных финансов и средств бюджета Республики Карелия по обеспечению необходимого уровня технического оснащения и автоматизации исполнения бюджетов республиканского, местного и поселенческого уровней. Закуплены и установлены программные комплексы по учету и исполнению бюджетов поселений, позволяющие обеспечить интеграцию с используемыми в настоящее время программными продуктами по учету и исполнению бюджета на районном и республиканском уровнях.

Одним из важных направлений оперативного финансового контроля является ведомственный контроль со стороны главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств.

Законом Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» предусмотрено, что эта категория участников бюджетного процесса осуществляет финансовый контроль за использованием бюджетных средств их получателями в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

Главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных предприятий, бюджетных учреждений.

Распорядитель средств бюджета Республики Карелия осуществляет контроль за использованием средств бюджета Республики Карелия, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов подведомственными получателями средств бюджета Республики Карелия, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов.

Контрольным управлением Министерства финансов Республики Карелия в 2003 году был проведен анализ выполнения органами исполнительной власти республики норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и закона «О бюджетном процессе в Республике Карелия», который показал, что системность в проведении контрольных мероприятий в министерствах, ведомствах, за исключением министерства внутренних дел, практически отсутствовала. Проверки в ряде учреждений не проводились по 5-6 лет, в некоторых учреждениях представители главных распорядителей средств не появлялись.

На основании данного анализа Министерством финансов республики было предложено закрепить плановые контрольные мероприятия по всем министерствам в одном документе.

В результате в декабре 2003 года на Коллегии Министерства финансов Республики Карелия был утвержден Координационный план проведения проверок главными распорядителями средств в подведомственных учреждениях и использования средств, полученных организациями в рамках целевых республиканских программ. С того времени Координационный план утверждается ежегодно. Итоги проведенных проверок по истечении года рассматриваются на заседаниях Коллегии Министерства финансов Республики Карелия.

Возрождение системы ведомственного контроля позволило организовать и систематизировать работу по проведению органами исполнительной власти республики мероприятий финансового контроля за использованием средств бюджета Республики Карелия подведомственными организациями и учреждениями. За 2004-2006 годы министерствами и ведомствами республики проведено порядка 220 проверок в подведомственных учреждениях, устранено нарушений на сумму более 9 млн. рублей.

---

Опыт работы за три года показал, что в тех органах исполнительной власти, где сумели сохранить контрольные функции, достигается реальная эффективность контроля, повышается ответственность должностных лиц за нарушения в использовании и не обеспечении сохранности денежных средств и материальных ресурсов.

Не случайно и в Бюджетном послании Главы Республики Карелия Законодательному собранию Республики Карелия как руководство к действию отмечена необходимость продолжить работу по повышению результативности бюджетных расходов, дальнейшему расширению самостоятельности и ответственности главных распорядителей и получателей средств бюджета Республики Карелия.

Важным направлением обеспечения контроля за соблюдением бюджетной дисциплины, пресечения злоупотреблений в бюджетной сфере является конструктивное взаимодействие контрольных и правоохранительных органов. По инициативе Министерства финансов Республики Карелия в ноябре 2003 года была создана межведомственная группа, в состав которой вошли специалисты Министерства финансов республики, Министерства внутренних дел, УФСБ РФ по Республике Карелия. В рабочих заседаниях активное участие принимают представители прокуратуры Карелии.

Основная цель создания группы – разработка программы мероприятий по повышению эффективности совместных действий Министерства финансов Республики Карелия и правоохранительных органов республики по профилактике, предупреждению нарушений в бюджетной сфере республики.

В результате был разработан и утвержден приказом Министерства финансов Республики Карелия и Министерства внутренних дел Республики Карелия от 15.12.2003 г. № 370 Порядок взаимодействия с правоохранительными органами Республики Карелия при назначении, проведении проверок и реализации материалов проверок. Прокуратура республики и УФСБ РФ по Республике Карелия направили данный порядок для использования и применения в работе своим подразделениям в городах и районах республики.

Контрольное управление Министерства финансов и правоохранительные органы ежеквартально проводят взаимные сверки и уточнения итогов совместных мероприятий по реализации материалов проверок, ведь для «экспертной оценки» в правоохранительные органы направляются материалы практически по каждой проведенной проверке.

О состоянии данной работы систематически информируется Глава республики.

Опыт этой работы воплотился в издание в сентябре 2004 года совместного приказа Министерств финансов и внутренних дел Республики Карелия, которым утверждена программа мероприятий по повышению эффективности совместных действий по профилактике, предупреждению нарушений в бюджетной сфере республики. В дальнейшем аналогичные программы утверждаются ежегодно.

Вопросам взаимодействия, обмена опытом, а также оказания методологической помощи специалистам финансовых, контрольных и бухгалтерских служб посвящены и проводимые ежегодно под эгидой Министерства финансов республики межведомственные семинары-совещания. Результатом реализации рекомендаций таких форумов стал ряд мероприятий прорабатываемых в последнее время в республике. В частности, можно отметить, что в республике ведется работа по созданию постоянно действующего Экспертно-методологического совета по вопросам финансового контроля при Главе Республики Карелия с целью выработки единых методических и методологических подходов в осуществлении контрольно-ревизионной и аудиторской деятельности, а также повышении эффективности взаимодействия контрольных органов Республики Карелия, обмена опытом и стандартами внешнего и внутреннего контроля, повышении эффективности бюджетного процесса, внедрении действенных механизмов контроля за его исполнением.

Министерством финансов Республики Карелия прорабатывается вопрос о целесообразности внесения поправок в действующее законодательство Республики Карелия в части установления административной ответственности за нецелевое использование средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Республики Карелия.

Контроль является не самоцелью, как уже отмечалось, это система мер, направленных на воспитание бюджетной дисциплины и защиту бюджетных средств. В связи с этим, говоря о показателях эффективности финансового контроля, следует особо отметить показатель профилактики нарушений бюджетного законодательства, предотвращения их повторения в будущем. Если впоследствии при проведении проверок нарушений окажется меньше или совсем не будет установлено, то это дает основания говорить об эффективности государственного финансового контроля.

---

Вместе с тем неотвратимость ответственности за нарушения законодательства, возмещение нецелевого использования средств и устранение недостатков, выявленных в ходе проведенной контрольной работы, являются логическим итогом контрольных мероприятий. Именно поэтому данные показатели учитываются при оценке эффективности финансового контроля, а в функции органов финансового контроля республики входит не только проведение контрольных мероприятий, но и обязательный контроль за устранением выявленных нарушений и недостатков.

Если говорить о факторах, влияющих на эффективность финансового контроля, отмечу лишь несколько позиций. В настоящее время назрела необходимость принятия Федерального закона «О государственном финансовом контроле» и концепции государственного финансового контроля в Российской Федерации, что внесло бы свою лепту в повышение эффективности и создание единой системы финансового контроля в стране.

Одним из важнейших факторов, определяющих эффективность работы контрольных служб, является кадровое обеспечение. Прежде чем выйти на проверку, специалисту необходимо изучить и уметь применять на практике массу нормативных документов, регулирующих деятельность проверяемого направления. И если это по каким то причинам не под силу специалисту органа государственного финансового контроля, контрольное мероприятие можно и не начинать, так как результата не будет. Другой важный аспект – ответственность специалиста за проведенную работу.

На практике финансовый контроль – это деятельность, в процессе которой происходит синтез практического опыта и знаний таких дисциплин, как бухгалтерский учет, финансы, анализ финансово-хозяйственной деятельности. Поэтому финансовый контроль правомерно рассматривать как межотраслевую многофункциональную дисциплину. Но и этого мало. Специалисты, занятые контролем, должны быть подготовлены и в области управления.

О важности подготовки специалистов осуществляющих бюджетный учет, организации взаимодействия органов исполнительной власти, контролирующих и правоохранительных органов, уже отмечалось выше.

Дальнейшее совершенствование контрольными органами Республики Карелия эффективного государственного финансового контроля

на территории Республики Карелия представляется в решении следующих задач:

- способствовать становлению и развитию в Республике Карелия муниципального финансового контроля;

- обеспечить высокое качество государственного и муниципального управления в Республике Карелия, прежде всего, за счет повышения ответственности органов власти всех уровней за результативное, рациональное и эффективное формирование и использование государственных и муниципальных ресурсов;

- разработать полную классификацию нарушений, допускаемых при использовании бюджетных средств;

- обеспечить действие принципа неотвратимости наказания за нарушение требований законности, эффективности и экономии формирования и использования бюджетных средств.

Организация и функционирование четкой системы финансового контроля – обязательный и непереносимый элемент финансовой деятельности. Совершенствование системы финансового контроля должно осуществляться не автономно, а как звено в общей системе мер по совершенствованию государственного управления.

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

**Н. Е. Барбашова**

*Старший консультант НП «Центр фискальной политики,  
консалтинговая группа», г. Москва*

[\*hyzenthlay@yandex.ru\*](mailto:hyzenthlay@yandex.ru)

Существенные изменения в системе межбюджетных отношений, произошедшие в 2007 г., в числе прочего затронули систему распределения федеральных трансфертов. Наиболее значительные новации произошли в механизме выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, которое осуществляется посредством выделения дотаций из федерального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).



---

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

- порядок установления объема Фонда;
- методика расчета индекса налогового потенциала;
- распределение дотаций на три года.

## **1. Новации в распределении Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации**

### **1.1 Порядок установления объема ФФПР**

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов (БК РФ, статья 131, п.2). 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 регионов. Значение минимального гарантированного уровня в 2008 г. равно 0,595, то есть 59,5% от среднероссийской бюджетной обеспеченности. Это соответствует фактическому уровню среднедушевых налоговых доходов таких субъектов Российской Федерации, как Смоленская область, Республика Мордовия и Хабаровский край. Таким образом, цель распределения дотаций из ФФПР в 2008-2010 гг. – довести уровень бюджетной обеспеченности беднейших регионов (традиционно такими являются республики Северного Кавказа) после выравнивания до уровня вышеперечисленных регионов до выравнивания.

В 2007 г. минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций составлял 0,503. Для того, чтобы довести данный показатель до целевого уровня 0,595 в 2008 г., требуется увеличить объем фонда на 26%. В 2009 и 2010 гг. планируемые темпы роста объема ФФПР соответствуют прогнозу инфляции (7 и 6%). При этом предполагается, что совокупный объем прочих видов

финансовой помощи региональным бюджетам постепенно будет снижаться. Динамика объема дотаций из ФФПР и прочих видов финансовой помощи в 2007 – 2010 гг. отражена на рисунке 1.

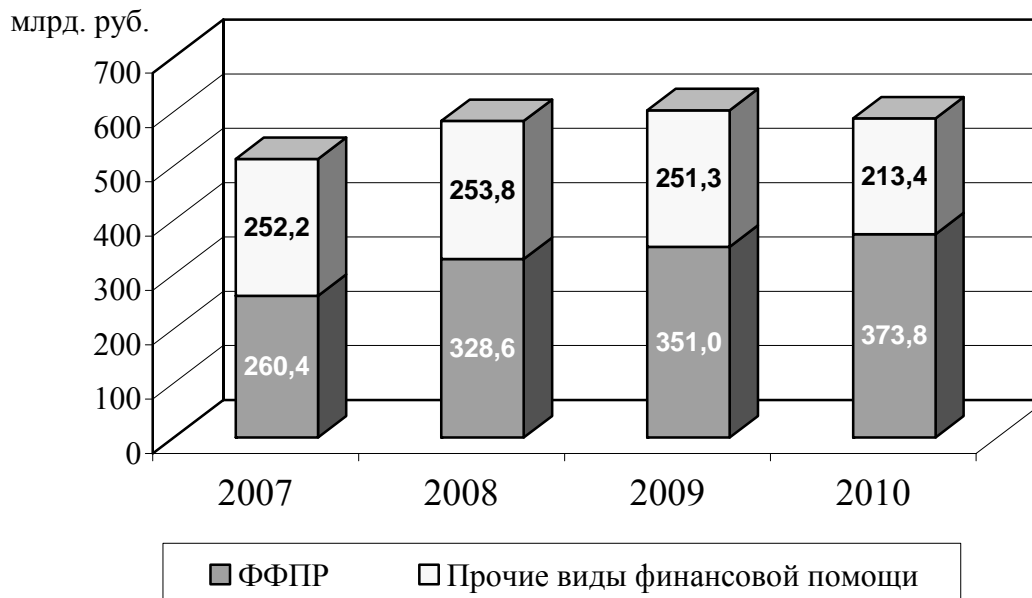


Рис. 1. Динамика объема дотаций из ФФПР и других видов финансовой помощи в 2007-2010 гг.

## 1.2 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. Отметим, что принципиальных различий между методами оценки ИНП по добавленной стоимости и по налогооблагаемым базам нет. При оценке по добавленной стоимости налоговый потенциал региона равен сумме добавленных стоимостей по 28 отраслям и подотраслям, помноженным на среднероссийскую налоговую нагрузку. Налоговая нагрузка показывает, какой объем налоговых доходов поступает в региональный бюджет с 1 рубля добавленной стоимости. При оценке по базам налогообложения налоговый потенциал представляет собой сумму статистических оценок налогооблагаемых баз по 16 видам и подвидам

---

налогов, помноженным на среднероссийскую эффективную налоговую ставку. Эффективная налоговая ставка показывает, сколько налогов собирает региональный бюджет с единицы налогооблагаемой базы.

Основной причиной отказа от методики расчета ИМП, 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 ИМП, оказались несопоставимыми. Это и стало решающим фактором при определении метода оценки ИМП регионов на 2008 и последующие годы.

Следует указать на ряд преимуществ метода налогооблагаемых баз перед методом добавленной стоимости. Во-первых, статистические данные о базах налогообложения формируются оперативнее, чем данные о добавленной стоимости. На момент утверждения проекта методики распределения средств ФФПР на 2008-2010 гг. (май 2007 г.) последними доступными данными о добавленной стоимости были данные за 2004 г., в то время как статистические оценки баз налогообложения были известны уже для 2006 г. 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 расчета по налогооблагаемым базам косвенные оценки данных практически не используются.

Можно отметить и некоторые недостатки метода оценки налогового потенциала по базам налогообложения по сравнению с методом 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 налогооблагаемым базам 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 годах*

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 товароборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации	ФСГС
Акцизы	Объем отгруженной алкогольной продукции, спирта этилового, вина предприятия, 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.

---

Обратим внимание на то, что налоговый потенциал, рассчитанный по новой методике, ближе к фактическому значению среднедушевых налоговых доходов регионов, чем оценка на основе добавленной стоимости. Сравнение оценки налогового потенциала с фактом для каждого из методов дает следующие результаты<sup>1</sup>:

- метод добавленной стоимости:
  - количество завышений более чем на 20% равно 20;
  - количество занижений более чем на 20% равно 8;
- метод налогооблагаемых баз:
  - количество завышений более чем на 20% равно 10;
  - количество занижений более чем на 20% равно 4.

Более высокая прогностическая сила метода налогооблагаемых баз по сравнению с методом добавленной стоимости также свидетельствует в пользу новой методологии оценки налогового потенциала регионов.

### **1.3 Изменения в механизме распределения дотаций из ФФПР в 2008 -2010 гг.**

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 соответствует пропорциональному подтягиванию бюджетной обеспеченности до среднероссийского уровня. Формула распределения первых двух частей принципиально не отличается от существовавшей в 2005-2007 гг. 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. Цель компенсации – не допустить резкого снижения дотации регионам, ИПП которых вырос в связи с изменением методики его расчета.

---

<sup>1</sup> Для сравнения использовались следующие данные: фактические налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения, отнесенные к среднероссийскому уровню, за 2006 г., ИПП по добавленной стоимости за 2007 г. и ИПП по базам налогообложения за 2008 г.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса в текущем году распределение ФФП 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% ФФП, а на 2010 г. – 80%). Цель резервирования – уточнение влияния изменений в социально-экономическом развитии регионов на объем дотации регионам. Распределение зарезервированных частей будет утверждено в последующие финансовые годы. В методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2009-2010 гг. компенсационная часть на данный момент не предусмотрена.

## **2. Влияние изменений в методике распределения средств ФФП на оценку налогового потенциала и объем дотации субъектам РФ в 2008 -2010 гг.**

### **2.1 Наиболее значимые изменения в оценке налогового потенциала и объеме дотации регионам, вызванные изменениями в методике**

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 20 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).

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, 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 ИНП 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.

В таблице 2 приведен перечень регионов, объем дотации которым изменился в наибольшей степени в связи с изменениями в методике.

Таблица 2

*Наиболее существенные изменения в объеме дотации регионам в связи с изменением методики в 2008-2010 гг.*

Новые дотационные регионы	Прирост дотации более 60% в среднем за 3 года	Снижение дотации более 30% в среднем за 3 года
Республика Коми Астраханская область Оренбургская область Томская область Челябинская область Ярославская область Красноярский край (2009)	Республика Саха (Якутия) Удмуртская Республика Архангельская область Магаданская область Орловская область Саратовская область Сахалинская область	Республика Мордовия Белгородская область Калужская область Кемеровская область Московская область Омская область

## **2.2 Влияние изменений в методике распределения средств ФФПР на ИНП и объем дотации Республике Карелия в 2008-2010 гг.**

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.

Отметим, что при расчете ИНП по добавленной стоимости налоговый потенциал республики систематически завышался. Карелия является крупным экспортером продукции лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности. Экспортные пошлины снижают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, вследствие чего налоговая нагрузка на лесную промышленность по Карелии объек-

тивно ниже, чем в среднем по России. Применение среднероссийской налоговой нагрузки приводило к завышению налогового потенциала Республики Карелия. Учесть экспортные пошлины при расчете ИМП в рамках действовавшей методики не представлялось возможным в связи с отсутствием информации в необходимом разрезе. При расчете ИМП по налогооблагаемым базам проблема учета экспортных пошлин автоматически снимается.

В таблице 3 представлено сравнение фактического ИМП (по данным 2006 г.), ИМП на основе добавленной стоимости (2007 г.) и ИМП на основе налогооблагаемых баз (2008 г.) для регионов Северо-Западного федерального округа.

Таблица 3

*ИМП 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	ИМП факт. (2006)	ИМП 2007	ИМП 2008	2008/2007	2007/факт	2008/факт
Республика Карелия	0,7656	0,8509	0,7964	-6%	11%	4%
Республика Коми	1,3412	1,6413	1,4480	-12%	22%	8%
Архангельская область (в т.ч. Ненецкий АО)	0,7162	1,1573	0,8991	-22%	62%	26%
Вологодская область	1,0728	1,3398	1,4675	10%	25%	37%
Калининградская /область	0,7639	0,6371	0,6328	-1%	-17%	-17%
Ленинградская область	0,8925	0,8964	0,9767	9%	0%	9%
Мурманская область	1,2553	1,3761	1,2311	-11%	10%	-2%
Новгородская область	0,6577	0,6614	0,6727	2%	1%	2%
Псковская область	0,4594	0,4499	0,4249	-6%	-2%	-8%
г. Санкт-Петербург	1,711	1,0926	1,1051	1%	-36%	-35%

Для Республики Карелия объем дотации из ФФПР в 2008 г. растет на 21% по сравнению с уровнем 2007 г. и составляет 1 528 407 тыс.



руб. Компенсационная часть трансферта (в случае Республики Карелия отрицательная) равна -41 062 тыс. руб. Если бы в распределении дотаций на 2008 г. отсутствовал механизм компенсации, объем финансовой помощи Карелии составил бы 1 574 737 тыс. руб. (на 24% выше уровня 2007 г.) В таблице 4 показана динамика дотаций регионам Северо-Западного федерального округа в 2007-2008 гг.

Таблица 4

*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	1 574 737	-41 062	1 533 675	21%	-3%
Республика Коми	0	388 292	-73 651	314 641	-	-23%
Архангельская область	2 544 774	5 169 773	-464 118	4 705 655	85%	-10%
Вологодская область	0		0		-	-
Калининградская область	938 125	1 091 709	-16 676	1 075 033	15%	-2%
Ленинградская область	0		0		-	-
Мурманская область	898 538	1 292 730	-62 839	1 229 890	37%	-5%
Новгородская область	847 202	808 987	38 215	847 202	0%	5%
Псковская область	2 810 425	3 665 352	-124 846	3 540 506	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 в 2008 г. Однако наличие компенсационной части (отрицательной для региона) несколько снижает полученный эффект.

В 2009 и 2010 гг. объем дотации Республике Карелия снижается. В 2009 г. он составляет 939 989 тыс. руб., что на 593 686 тыс. руб., или на 39%, ниже уровня 2008 г. В 2010 г. величина трансферта равна 830 224 тыс. руб., что на 109 765 тыс. руб. (12%) ниже объема 2009 г.

В таблице 5 показаны значения дотаций регионам Северо-Западного федерального округа в 2008-2010 гг.

Таблица 5

*Динамика дотаций из ФФПР регионам Северо-Западного федерального округа в 2008-2010 гг.*

Субъекты РФ, входящие в СЗФО	2008	2009	2010	2009/2008	2010/2009
Республика Карелия	1 533 675	939 989	830 224	-39%	-12%
Республика Коми	314 641	372 420	383 870	18%	3%
Архангельская область	4 705 655	4 782 405	5 391 802	2%	13%
Вологодская область	0	0	0	-	-
Калининградская область	1 075 033	601 659	431 844	-44%	-28%
Ленинградская область	0	0	0	-	-
Мурманская область	1 229 890	873 303	599 108	-29%	-31%
Новгородская область	847 202	528 585	454 313	-38%	-14%
Псковская область	3 540 506	3 636 069	3 796 952	3%	4%
г. Санкт-Петербург	0	0	0	-	-

Одной из причин отрицательной динамики дотации является резервирование части ФФПР. Если бы в 2009 и 2010 гг. распределялось 100% утвержденного объема фонда, то в 2009 г. величина финансовой помощи снизилась бы, а в 2010 г. – немного выросла. Объем дотации Республике Карелия в 2009 г. при условии распределения 100% ФФПР составил бы 1 443 013 тыс. руб. (на 90 662 тыс. руб., или на 6%, ниже, чем в 2008 г.), а в 2010 г. – 1 598 006 тыс. руб. (на 154 993 тыс. руб., или на 11%, выше, чем в 2009 г.) На рисунке 2 приведена динамика объема дотации республике Карелия в 2008-2010 гг. в условиях резервирования части фонда и при распределении 100% ФФПР.

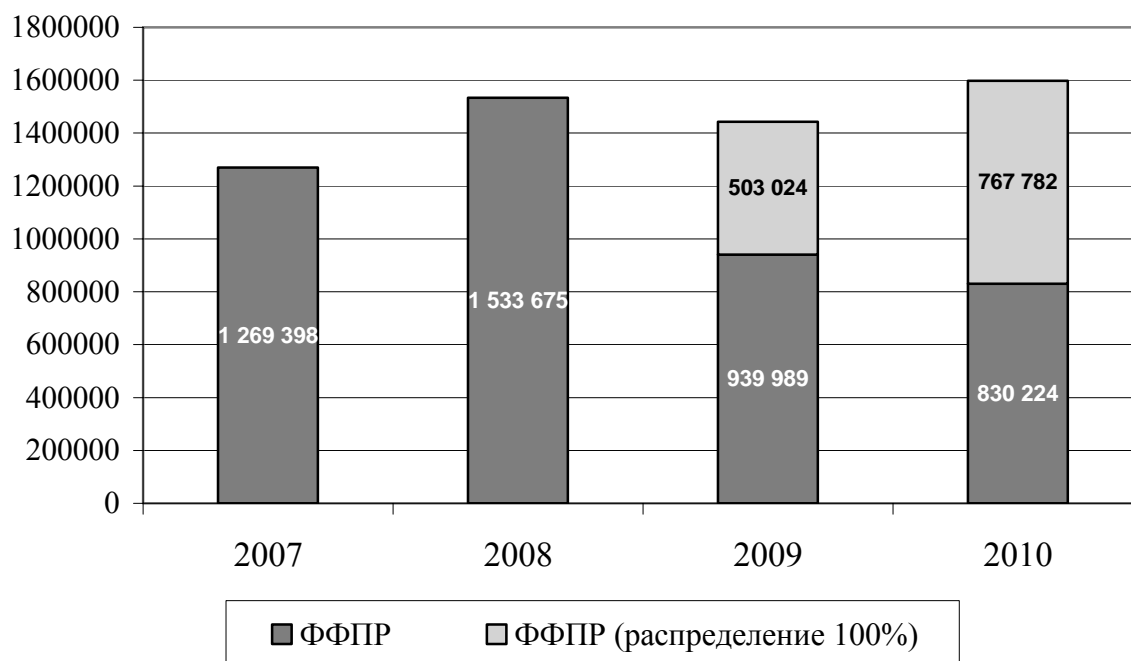


Рис. 2. Динамика объема дотаций из ФФП Республике Карелия в 2007-2010 гг.

Динамика объема финансовой помощи республике Карелия определяется изменением оценки индекса налогового потенциала региона. На рисунке 3 приведены значения ИНП республики в 2007 – 2010 гг. В 2009 г. ИНП Карелии растет на 7%, а в 2010 г. снижается на 4% по сравнению с уровнем предыдущего года.

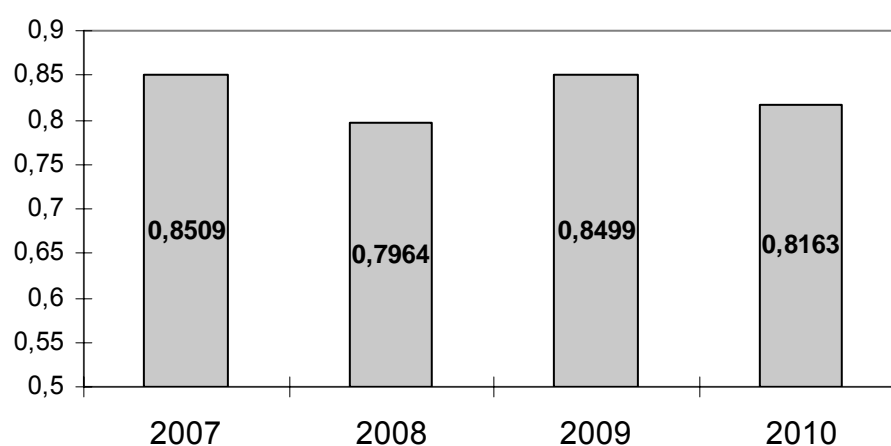


Рис. 3. ИНП Республики Карелия в 2007-2010 гг.

Анализ структуры налогового потенциала Республики Карелия в динамике показывает, что существенный рост ИНП в 2009 г. обусловлен высоким значением средневзвешенной доли прибыли в общероссийской базе по сравнению с предыдущими годами. В 2008 г. это значение составляло 0,201%, в 2009 г. – 0,282%, в 2010 г. – 0,243%.

Средневзвешенная доля прибыли в расчете налогового потенциала оценивается по трем годам. При этом на значения для второго и третьего годов временного ряда накладываются ограничения. Если темп роста налогооблагаемой прибыли в регионе выше среднероссийского, то он принимается равным среднероссийскому. В Республике Карелия наиболее высокое относительное значение прибыли за базовый период (2004–2006 гг.) пришлось на 2005 г. Данные 2005 г. участвуют в расчете ИНП на 2008 г. и 2009 г. Но в 2008 г. на значение налогооблагаемой прибыли накладывались ограничения (темп роста по сравнению с 2004 г. не выше среднероссийского уровня). В расчете на 2009 г. это ограничение снимается, поскольку 2005 г. становится первым годом базового периода. В таблице 6 показана структура исходных данных для расчета налогового потенциала по прибыли для Республики Карелия на 2008-2010 гг.

Таблица 6

*Средневзвешенная доли прибыли в расчете ИНП на 2008-2010 гг.*

Исходные данные по прибыли (цветом выделены не скорректированные на темп роста)	ИНП на 2008 г.	ИНП на 2009 г.	ИНП на 2010 г.
2004	0,113%	-	-
2005	0,145%	0,361%	-
2006	0,275%	0,275%	0,243%
2007 (прогноз)	-	0,243%	0,243%
Средневзвешенная доля	0,201%	0,282%	0,243%

Для выявления причин существенного роста налогооблагаемой прибыли в 2005 г. необходим дополнительный анализ на основе данных формы ФНС 1-НОМ. Отметим, что даже в 2009 г. ИНП Республики Карелия, оцененный по налогооблагаемым базам, ниже, чем ИНП, рассчитанный по добавленной стоимости.

## Заключение

Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в 2007 г. претерпела существенные изменения. Основные новации связаны с принципом формирования объема ФФПР, зафиксированном в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации с изменением методики расчета индекса налогового потенциала региона, а также с переходом на трехлетнее финансовое планирование.

С 2008 г. объем средств ФФПР будет устанавливаться исходя из потребности в доведении бюджетной обеспеченности беднейшего региона до минимального гарантированного уровня. В методике на 2008-2010 гг. этот уровень зафиксирован как средняя по России бюджетная обеспеченность за исключением 10 самых богатых и 10 самых бедных регионов.

Налоговый потенциал регионов в новой методике рассчитывается не по добавленной стоимости, а по базам налогообложения. Изменение порядка расчета налогового потенциала обусловлено переходом на новый классификатор учета добавленной стоимости (от отраслей народного хозяйства к видам экономической деятельности), вследствие чего данные, используемые в расчете ИНП, оказались несопоставимыми. Методика оценки налогового потенциала по налогооблагаемым базам обладает рядом преимуществ перед методикой, использующей данные о добавленной стоимости. Это большая оперативность формирования показателей, что крайне важно в условиях трехлетнего финансового планирования, а также меньшее количество косвенных оценок и расчетов, ведущих к искажениям результата. Сравнение двух вариантов оценки налогового потенциала с фактическими значениями налоговых доходов регионов показывает, что метод расчета по базам налогообложения обладает большей прогностической силой и дает более достоверный результат, чем метод добавленной стоимости.

Изменения в методике расчета ИНП привели к существенным изменениям в объемах трансферта регионам. Для предотвращения резкого падения объема дотации в связи с переходом на новую методику в системе распределения дотаций на 2008 г. предусмотрен компенсационный механизм. Сокращение объема финансовой помощи регионам, ИНП которых резко растет, возмещается за счет вычета части дотации у тех субъектов Федерации, темп роста трансферта которым превышает темп инфляции.

В связи принятием трехлетнего бюджета средства ФФПР распределяются также на 3 года. При этом происходит резервирование части фонда: в 2008 г. распределяется 100% ФФПР, в 2009 – 85%, в 2010 г. – 80%. Резервирование производится с целью уточнения влияния изменений в социально-экономическом развитии регионов на объем дотации регионам.

Изменения в методике привели к существенному перераспределению объема финансовой помощи между регионами. Шесть регионов перешли из группы доноров в группу дотационных, для семи регионов прирост дотации в среднем за 3 года вырос более чем на 60%, а для шести субъектов Федерации размер трансферта в среднем за 3 года снизился более чем на 30%.

Переход к новой методике оценки налогового потенциала оказал положительное влияние на объем финансовой помощи Республике Карелия в 2008 г. ИНП региона снизился на 6% и стал точнее отражать фактические налоговые доходы региона. Трансферт Карелии вырос на 21% по сравнению с уровнем 2007 г. Компенсационный механизм распределения дотаций несколько снизил положительный эффект от пересмотра ИНП (компенсационная часть дотации является для Карелии отрицательной и составляет -3% от общего объема трансферта).

В 2009 и 2010 гг. финансовая помощь Республике Карелия снижается на 39 и 12% соответственно. Если бы в указанные годы распределялось 100% утвержденного объема ФФПР (не было резервирования части фонда), то объем дотации региону в 2009 г. снизился бы на 6%, а в 2010 г. вырос на 11%. Снижение трансферта Карелии в 2009 г. обусловлено ростом ИНП, который, в свою очередь, связан с резким увеличением налогооблагаемой прибыли в регионе в 2005 г.

Отметим, что даже в 2009 г. ИНП Республики Карелия, оцененный по налогооблагаемым базам, ниже, чем ИНП, рассчитанный по добавленной стоимости. Это позволяет говорить о том, что несмотря на отрицательную динамику дотации, связанную с исходными данными о налогооблагаемых базах, изменения в методике распределения средств ФФПР являются благоприятными для региона.

## АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И СОЗДАНИЯ СТИМУЛОВ К ПОИСКУ ЭФФЕКТИВНЫХ СПОСОБОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**О. В. Беленький, Т. В. Саркитова**

*Комитет по вопросам бюджета, финансовой и налоговой политики  
Московской областной думы  
[fin2@duma.mosreg.ru](mailto:fin2@duma.mosreg.ru)*

В современных условиях решающим фактором полноценного социально-экономического развития регионов становится процесс укрепления финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований, включающий рост собственных источников доходов и грамотную государственную политику по выравниванию бюджетной обеспеченности, проводимую на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Существенное значение имеет то обстоятельство, что в результате принимаемых мер должен быть сформирован действенный механизм регулирования социально-экономического развития на конкретных территориях, как способ воздействия на поведение органов муниципального управления, хозяйствующих субъектов и проживающего на этих территориях населения.

По замыслу разработчиков новой редакции Бюджетного кодекса, предложенные изменения позволят достичь следующих результатов:

- выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- максимальной сбалансированности бюджетов;
- бюджетирования, ориентированного на результат, и эффективности управления финансами;

Если коротко охарактеризовать предложенные Бюджетным кодексом РФ новации в области регулирования межбюджетных отношений, то можно сделать вывод, что они сводятся к разделению муниципальных образований на «хорошие» (живущие без дотаций), «плохие» и «очень плохие» (доля межбюджетных трансфертов в бюджете которых превышала 70% от годовых доходов) и разработке соответствующих мер и санкций к «нехорошим» муниципальным образованиям. Кроме

того, предусмотрен «переходный период», в течение которого изменяются правила формирования фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

Попытаемся проанализировать, дадут ли указанные выше меры желаемые результаты?

В бюджетах субъектов образованы фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Дотации из данных фондов перечисляются по единой методике исходя из уровня бюджетной обеспеченности.

Возможно, эти меры могли бы использоваться в регионах с однотипными социальными, экономическими, демографическими, экологическими и др. ресурсами и условиями развития.

На территории Московской области представлены разнообразные типы муниципальных образований, резко отличающихся друг от друга условиями, в которых администрациям приходится выполнять возложенные на них полномочия. При осуществлении выравнивания бюджетной обеспеченности было выявлено несовершенство разработанного механизма межбюджетных отношений, предложенного законодательством Российской Федерации.

Применение указанных механизмов ведет к увеличению диспропорций в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований и, следовательно, к дальнейшему росту дифференциации муниципальных образований по финансовым возможностям исполнения их расходных обязательств.

Охарактеризуем основные, на наш взгляд, недостатки указанного механизма.

Не учитывается многообразие типов муниципальных образований с совершенно разной спецификой и условиями осуществления деятельности, т. е. единый подход будет применяться и к городскому округу с развитой инфраструктурой и добывающими предприятиями, и к муниципальному району с депрессивной экономикой.

В настоящее время в формировании доходов бюджетов муниципальных образований существенную роль играют неналоговые доходы. В Московской области поступления неналоговых доходов составляют свыше трети всех доходов местных бюджетов, а в бюджетах отдельных муниципальных образований их доля составляет 50 и более процентов.



Указанные доходы оказывают большое влияние на показатель уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Вместе с тем поступления указанных доходов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации не учитываются в расчетах при определении объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, также как и при определении размера субвенций («отрицательного трансферта») из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации.

Считаем целесообразным учитывать неналоговые доходы в расчетах уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований при определении объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, а также в расчете объема субвенций («отрицательного трансферта»), подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации.

Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрена возможность определения размеров субвенций муниципальным районам на реализацию переданных им полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав районов, исходя из расчетов бюджетной обеспеченности поселений.

В этих условиях применение норм законодательства о возможности наделения муниципальных районов указанными полномочиями теряет смысл, поскольку передачей субвенций на их реализацию исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя не достигается основная цель – выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые позволят определять размеры субвенций муниципальным районам на реализацию переданных им государственных полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений исходя из расчетов уровня их бюджетной обеспеченности.

Представляется целесообразным упрощение процедуры расчета и предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджетов муниципальных районов.

О «переходном периоде»: установление фиксированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений и муниципальных районов (соответственно 10 и 20%) позволяет отдельным поселениями в составе муниципальных районов формиро-

вать бюджеты в объемах, значительно превышающих потребность для реализации на территориях поселений полномочий по решению вопросов местного значения, возложенных на них федеральным законодательством.

В связи с перераспределением финансовых ресурсов в пользу наиболее экономически развитых поселений без необходимых средств на решение своих расходных обязательств оказываются муниципальные районы и часть поселений в их составе, не располагающих такими финансовыми возможностями.

После окончания «переходного периода» решение этой проблемы потребует значительного увеличения средств региональных бюджетов, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности дотационных муниципальных районов и поселений, которыми субъекты Российской Федерации не располагают.

В сложившейся ситуации инструментом, позволяющим уменьшить дифференциацию муниципальных образований по финансовым возможностям и обеспечить более эффективное расходование бюджетных ресурсов, является предоставленное субъектам Российской Федерации право устанавливать на переходный период (2006-2008 гг.) в пределах суммы нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации для бюджетов муниципальных районов и поселений, иные единые нормативы отчислений налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений и муниципальных районов.

С целью сохранения возможности и в дальнейшем использовать указанный механизм предлагаем закрепить на постоянной основе указанное право субъекта Российской Федерации.

Предлагаем закрепить на постоянной основе предусмотренное на переходный период реформы местного самоуправления право субъекта Российской Федерации определять объем субвенций («отрицательного трансферта»), подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации, исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также право установления уровня доходов местного бюджета в расчете на одного жителя или уровня расчетной бюджетной обеспеченности, при котором возникает обязанность по перечислению из местных бюджетов субвенций в бюджет субъекта Российской Федерации, не ниже 1,3 раза (а не 2 раза) среднего уровня доходов (бюджетной обеспеченно-

сти) по поселениям или муниципальным районам (городским округам). Только снижение порогового уровня, при котором возможно применение «отрицательного трансферта», позволит задействовать данный механизм, применять его как эффективный инструмент межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации и добиться большего уровня выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

Изъятие части избыточных доходов у отдельных муниципалитетов через применение «отрицательного трансферта» на практике в отдельных случаях вызывает значительные затруднения даже после снижения его порогового уровня с 2 до 1,3. Это обусловлено тем, что в основу его расчетов закладываются данные отчетного года, а не прогнозируемого, и некоторые муниципалитеты, которые имели в отчетном году превышение уровня доходов или бюджетной обеспеченности по сравнению со средними показателями, в очередном (планируемом) финансовом году могут оказаться в числе дотационных. Это не позволит изымать у них средства в виде «отрицательного трансферта».

Поэтому предлагаем предусмотреть право субъекта Российской Федерации определять объемы субвенций, подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации, исходя из расчетного уровня доходов на одного жителя или бюджетной обеспеченности муниципальных образований не в отчетном году, а в очередном (планируемом) финансовом году.

Бюджетный кодекс предусматривает возможность замещения нормативами отчислений от федеральных и(или) региональных налогов, зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации, только в отношении тех дотаций, размер которых определен в расчете на одного жителя. Прочие дотации предоставляются исключительно в виде финансовых трансфертов.

Такой подход создает значительные встречные потоки между местными и региональным бюджетом и способствует росту доли финансовой помощи в общем объеме доходов местных бюджетов. Это приводит к снижению заинтересованности со стороны органов местного самоуправления в экономическом развитии, расширении налогообложения и повышении собираемости налогов на территории муниципальных образований.

Предлагаем предоставить право субъектам Российской Федерации замещать любые дотации бюджетам муниципальных образований

нормативами отчислений от налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет. Это позволит сократить встречные финансовые потоки между бюджетом субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также будет способствовать самостоятельности органов местного самоуправления и служить стимулом для экономического развития муниципальных образований.

Считаем также целесообразным внести следующие изменения в бюджетное законодательство, позволяющие повысить заинтересованность муниципальных образований в росте собираемости налогов на их территориях без изменения распределения налоговых доходов.

Предусмотренная Бюджетным кодексом обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации установить единые и(или) дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога, в ряде регионов значительна по объему и почти полностью соответствует объемам дотаций местным бюджетам из региональных фондов финансовой поддержки.

Поскольку финансовые ресурсы регионов по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований ограничены, это не позволяет осуществить передачу местным бюджетам по дополнительным нормативам других федеральных и(или) региональных налогов, зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации.

Предлагаем заменить обязательную передачу из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам 10% налога на доходы физических лиц, установленную статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации, на право осуществлять обязательную передачу в местные бюджеты отчислений от иных федеральных и(или) региональных налогов, в объеме, соответствующем объему 10-процентных отчислений налога на доходы физических лиц.

Передача в местные бюджеты указанных налогов по дифференцированным нормативам увеличит заинтересованность органов местного самоуправления муниципальных образований в осуществлении работы по росту их поступлений в бюджеты всех уровней, расширит возможности муниципалитетов по мобилизации дополнительных поступлений доходов в местные бюджеты, снизит нагрузку на региональный бюджет в части оказания финансовой помощи местным бюджетам.

Минфин России разослал письмо от 15.12.2006 № 06-04-08/01-161 с методическими рекомендациями по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Основными мерами, предложенными для достижения сбалансированности бюджетов, являются продажа муниципального имущества, включая земельные ресурсы и выбор банков-кредиторов на конкурсной основе.

В то же время Бюджетным кодексом РФ предусмотрены ограничения по размерам дефицита бюджета в зависимости от объема получаемых дотаций (5% для тех, у кого доля межбюджетных трансфертов превышала 70% от годовых доходов, 10% для всех остальных) и ограничения по объему долга (50 и 100% соответственно).

На наш взгляд, предложенные меры явно недостаточны.

Достижение сбалансированности бюджета и выполнение в полном объеме закрепленных за органами местного самоуправления полномочий при недостатке собственных доходов возможно лишь двумя путями: либо за счет получения дотаций, либо за счет увеличения муниципального долга.

Дотации – это не милостыня, это обязанность государства перед гражданами. Необходимость предоставления дотаций связана с обеспечением населения бюджетными услугами в равном объеме. Во всем мире были, есть и будут высокодотационные образования, и наша страна, разумеется, не является исключением. Из дефицита бюджета вытекает и проблема долга.

Необходимость заимствования органами местного самоуправления вызвана историческими факторами: кризисом в связи с расширением обязательств по финансированию различных полномочий, переданных без учета неравномерности распределения доходной базы, нерегулярностью поступления платежей в бюджетную систему в течение финансового года, постоянными изменениями налогового и бюджетного законодательства.

При распределении финансовой помощи из бюджетов других уровней потребности муниципальных образований в инвестициях и в погашении задолженности не учитываются, притом что долг является рычагом стабилизации экономики.

Примером может служить опыт Московской области, активно использующей в своей финансовой политике долговые инструменты. Устойчивые связи между активностью долговой политики муници-

пальных образований и эффективностью их экономического развития выявляются экономико-статистическими методами. Эффект финансового рычага можно использовать не только на предприятиях, но и на местном и региональном уровнях. Положительный эффект от привлечения заимствований может быть вызван рядом причин, например, существуют виды деятельности, вызывающие эффект мультипликатора, когда каждый вложенный рубль приносит прибыль не только в прямой, но и в косвенной форме. Эффект возникает за счет активного использования местных трудовых, материальных и природных ресурсов, создания дополнительных рабочих мест и, соответственно, дополнительных налоговых поступлений в бюджет. Например, коммуникации, проведенные к жилым домам, повышают стоимость аренды земли, что напрямую сказывается на доходах бюджета.

В сфере привлечения заемных средств, разумеется, возможны просчеты. Получение кредита всегда сопровождается рисками.

Решением, снижающим вышеуказанные риски, может стать, например законодательное ограничение возможности произвольного распоряжения средствами займа. Для этого целесообразно введение института целевых займов, средства от размещения которых должны аккумулироваться на специальных счетах и могут быть израсходованы только на определенные цели.

В мировой практике существует опыт муниципальных заимствований через специальные правительственные агентства.

Сегодня нестабильность и непредсказуемость финансового состояния муниципальных образований не позволяют им осуществлять долгосрочные заимствования на выгодных условиях, поэтому цена такого долга для муниципальных образований становится непомерно высока.

Для тех образований, у которых доля межбюджетных трансфертов превышала 70% от годовых доходов, предусматривается подписание соглашений с финансовым органом субъекта о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета и представление в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации проекта бюджета, проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами

субъекта Российской Федерации, иные меры, установленные федеральными законами.

Несоответствие местного бюджета требованиям закона – вопрос, относящийся к компетенции органов прокуратуры. Наличие заключения по проекту бюджета от субъекта Российской Федерации если чем и поможет органам местного самоуправления, то только получением безвозмездной юридической консультации, что, конечно, может произвести некоторый положительный эффект, но ключевых проблем не решит. Проверками тоже не всегда поможешь. А на сбор «документов и материалов», не закрепленных законодательно в форме закрытого перечня, уйдут время и силы местной администрации.

Следует принимать меры, связанные не со снижением объемов муниципальных заимствований, а с оптимизацией условий их привлечения (снижение процентной ставки, увеличение сроков погашения) и разработкой систем контроля за их использованием.

Считаем, что предлагаемые коррективы в федеральное законодательство, регулирующие вопросы построения межбюджетных отношений, позволят облегчить применение на практике норм Бюджетного кодекса, перераспределить часть финансовых ресурсов, формируемых на территориях муниципальных образований с высоким уровнем экономического развития, в пользу высокодотационных муниципальных образований.

## **ОСОБЕННОСТИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПОСЕЛЕНИЙ**

**В. Л. Бернацкий**

*Главный специалист отдела бюджета и непроизводственной сферы  
Главного государственного финансового управления Псковской области  
[oblfin24@obladmin.pskov.ru](mailto:oblfin24@obladmin.pskov.ru)*

Реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации уделяется значительное внимание в процессе совершенствования бюджетной политики. Так, в течение 2003-2004 гг. был принят ряд законодательных актов, обеспечивших перевод межбюджетных отно-

шений на качественно новый этап развития и установивших четкие ограничения и правила по вопросам формирования и распределения межбюджетных трансфертов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

К числу данных законов, закрепивших новую структуру бюджетной системы Российской Федерации и определивших разделение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, относятся:

- Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»;
- 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»;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанными законами определено, что полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований (с том числе и поселений), установлению порядка, условий предоставления и предоставлению межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам, а также установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов полностью закреплены за органами государственной власти субъекта Федерации<sup>1</sup>.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено два возможных пути предоставления дотаций бюджетам поселений целях

---

<sup>1</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации, ст. 8; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 26.3, ст. 26.14; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 60.



---

выравнивания финансовых возможностей поселений по решению вопросов местного значения<sup>2</sup>:

1) образование в составе бюджета субъекта регионального фонда финансовой поддержки поселений. В данном случае порядок распределения и методика расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений утверждаются законом субъекта Российской Федерации, а предоставление трансфертов бюджетам поселений осуществляется непосредственно из бюджета субъекта Федерации;

2) наделение органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъекта Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов. В данном случае законом субъекта устанавливаются порядок расчета субвенций бюджетам муниципальных районов из регионального фонда компенсаций и порядок расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям. Таким образом, предоставление трансфертов бюджетам поселений из бюджета субъекта осуществляется опосредованно через бюджеты муниципальных районов: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, включаются в состав регионального фонда компенсаций и распределяются между бюджетами муниципальных районов в форме субвенций, которые затем образуют фонд финансовой поддержки поселений муниципального района и распределяются между бюджетами поселений.

Итак, независимо от того, какой способ предоставления дотаций бюджетам поселений на выравнивание бюджетной обеспеченности выбран субъектом Федерации, перед органами государственной власти субъекта стоит задача по разработке методики определения бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, и порядка расчета необходимых объемов выравнивающих трансфертов.

Федеральное законодательство оставляет широкие возможности органам государственной власти субъектов Российской Федерации в части выбора конкретных форм и методов межбюджетного регулирования. Региональные власти обладают всеми полномочиями для формирования собственной уникальной модели межбюджетных отношений, в наибольшей степени отвечающей интересам населения и бизне-

---

<sup>2</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации, ст. 137.

са 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».

В части межбюджетного регулирования в субъекте Федерации решению вопросов формирования качественной методики расчета выравнивающих трансфертов должно уделяться значительное внимание. Ввиду малого объема бюджетов поселений по возможности необходимо сводить 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.

Перед органами государственной власти стоит серьезная задача по разработке качественной методики расчета потребности поселений в денежных средствах для реализации полномочий местного значения, удовлетворяющей базовым принципам межбюджетного регулирования, таким как:

- предсказуемость изменения отдельных элементов системы межбюджетного регулирования;
- прозрачность и публичность процесса распределения финансовых ресурсов;

- формализованность расчетов по распределению межбюджетных трансфертов.

Необходимо применение конкретных методов повышения и поддержки должного уровня прозрачности межбюджетных отношений, заключающихся:

- в максимально детальном нормативно-правовом регулировании вопросов формирования и распределения межбюджетных трансфертов,

- в применении исходных данных, в наименьшей мере подверженных искажению по субъективным причинам,

- в 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.

Основной сложностью при формировании методики выравнивающих трансфертов бюджетам поселений в настоящее время является отсутствие данных бюджетов как таковых. Зачастую, на время переходного периода 2006-2008 гг. бюджеты поселений предусматриваются в качестве смет доходов и расходов поселения в составе бюджета муниципального района. Однако данные сметы не отражают достоверно структуру расходов поселений, поскольку обычно в период 2006-2008 гг. полномочия по осуществлению части вопросов местного значения поселения передаются на уровень муниципального района<sup>3</sup>.

Таким образом, 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 могут являться анализ и использование данных, представляемых муниципальными образованиями в реестрах расходных обязательств. Указанная в реестрах расходных обяза-

---

<sup>3</sup> Например, в Псковской области перечень вопросов местного значения поселений на время переходного периода 2006-2008 гг. закреплен законом Псковской области от 15 декабря 2005 № 490-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в период 2006-2008 годы».

тельств информация достаточно объективно показывает особенности структуры расходов поселений на реализацию вопросов местного значения, а также дифференциацию структуры этих расходов между поселениями.

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.

Анализ представленных муниципальными образованиями реестров расходных обязательств<sup>4</sup> показывает, что в 2007 году расходы на функционирование органов управления поселения составляют 43% общих расходов бюджета; на организацию строительства и содержания муниципального жилищного фонда – 13%; на содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения – 9%; на организацию в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом – 8%; на организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения, – 7%; на организацию освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов – 7%; на создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры – 6%; на организацию библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения – 3%; на организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора – 3%; на организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения – 1% (рис. 1).

Таким образом, при определении индекса бюджетных расходов в целях расчета бюджетной обеспеченности поселения необходимо особое внимание уделить расходам на содержание органов местного самоуправления поселения, расходам на благоустройство поселения и содержание жилищного фонда, в сумме составляющих около 91% общих расходов бюджетов поселений.

---

<sup>4</sup> *Источник:* Реестры расходных обязательств муниципальных образований Псковской области.



Рис. 1. Структура расходов на выполнение полномочий по решению вопросов местного значения поселения

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, при определении базовых бюджетных расходов муниципальных образований на оплату труда работников органов местного самоуправления исходят из нормативной численности аппарата на 1000 человек населения (с применением повышающих либо понижающих коэффициентов в зависимости от численности населения) муниципального образования и размеров оплаты труда в соответствии с законами субъекта о денежном содержании муниципальных служащих<sup>5</sup>.

Анализ бюджетов муниципальных районов Псковской области на 2007 год указывает на сопоставимость величины расходов на оплату труда муниципальных служащих, утвержденной решением о бюджете района на 2007 год, с расчетами Главного государственного финансового управления Псковской области<sup>6</sup>.

Так, среднее отклонение объема расходов, утвержденных решением о бюджете, от расчетов Главного государственного финансового управления Псковской области составляет 2%, и только у 3 из 24 муниципальных районов отклонение превысило отметку в 10% (+11%, +32% и -20%) (рис. 2).

Таким образом, ввиду фактической действенности методики расчета базовых бюджетных расходов муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления методику, аналогичную данной, можно применять при определении индекса бюджетных расходов на содержание муниципальных служащих поселения.

---

<sup>5</sup> Закон Псковской области от 10 марта 1998 №11-ОЗ «О денежном содержании муниципальных служащих в Псковской области»; Закон Псковской области от 2 февраля 2000 года №64-ФЗ «О денежном содержании лиц, замещающих выборные муниципальные должности категории «А» в Псковской области».

<sup>6</sup> Здесь и далее анализ произведен на основании бюджетов муниципальных образований на 2007 год (по форме Бланка консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации) и расчетов Главного государственного финансового управления Псковской области (в соответствии с приложением № 1 к закону Псковской области от 6 ноября 2006 № 601-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Псковской области»).

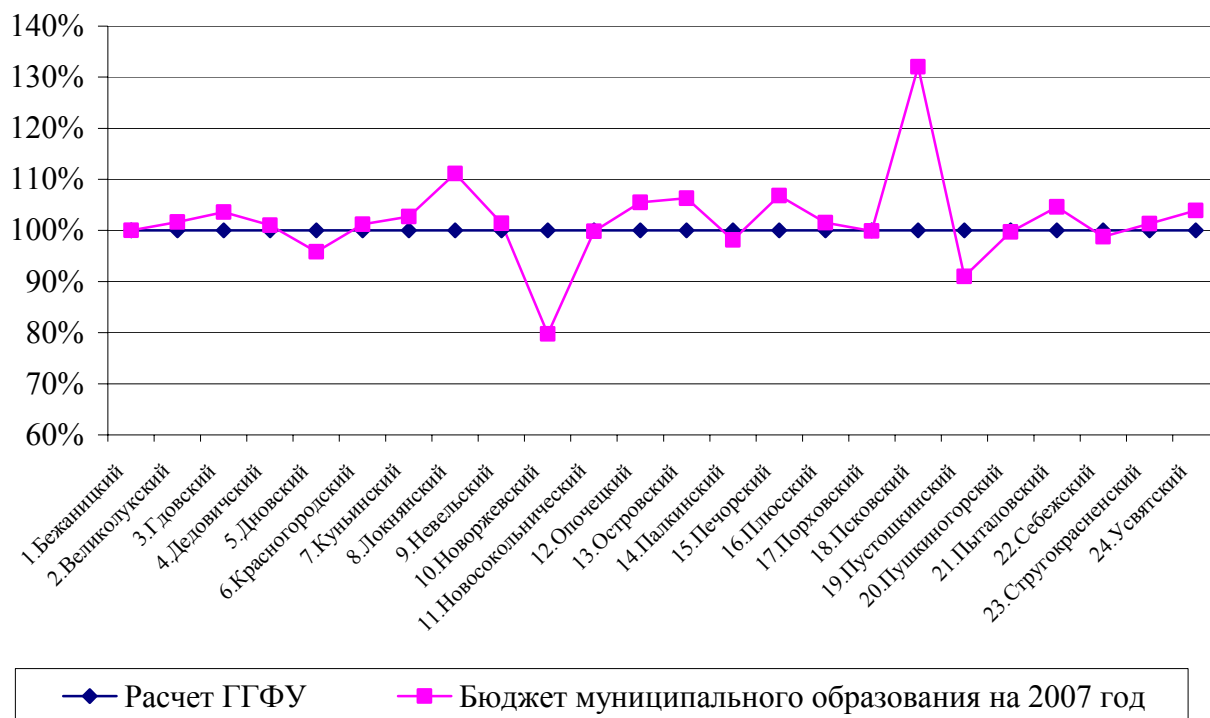


Рис. 2. Расходы муниципальных образований на оплату труда муниципальных служащих

При определении базовых бюджетных расходов на выполнение полномочий по организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда используется величина площади муниципального жилого фонда, скорректированная на коэффициент капитальности, а стоимость содержания квадратного метра площади определяется в соответствии с федеральным стандартом стоимости капитального ремонта жилых помещений на 1 м<sup>2</sup> общей площади жилья в месяц, утверждаемого ежегодно постановлением Правительства Российской Федерации.

Анализ бюджетов муниципальных образований показывает, что расчеты Главного государственного финансового управления Псковской области полностью соответствуют величине потребности 17 муниципальных образований в расходах на содержание жилого фонда. В то же время у 7 муниципальных образований присутствуют значительные отклонения от расчетов финансового органа субъекта как в сторону увеличения расходов (+112%, +55%, +42%, +65%, +46%) так и в сторону их уменьшения (-69%, -43%). По нашему мнению, данные отклонения могут быть вызваны прежде всего тем, что методика учи-

тывает исключительно площадь жилого фонда, не принимая во внимание его состояние (рис. 3). Однако в целях компенсации больших расходов (по сравнению со средним значением по всем муниципальным образованиям) отдельным муниципалитетам лучше производить в рамках целевого финансирования, например в виде субсидий из фонда муниципального развития.

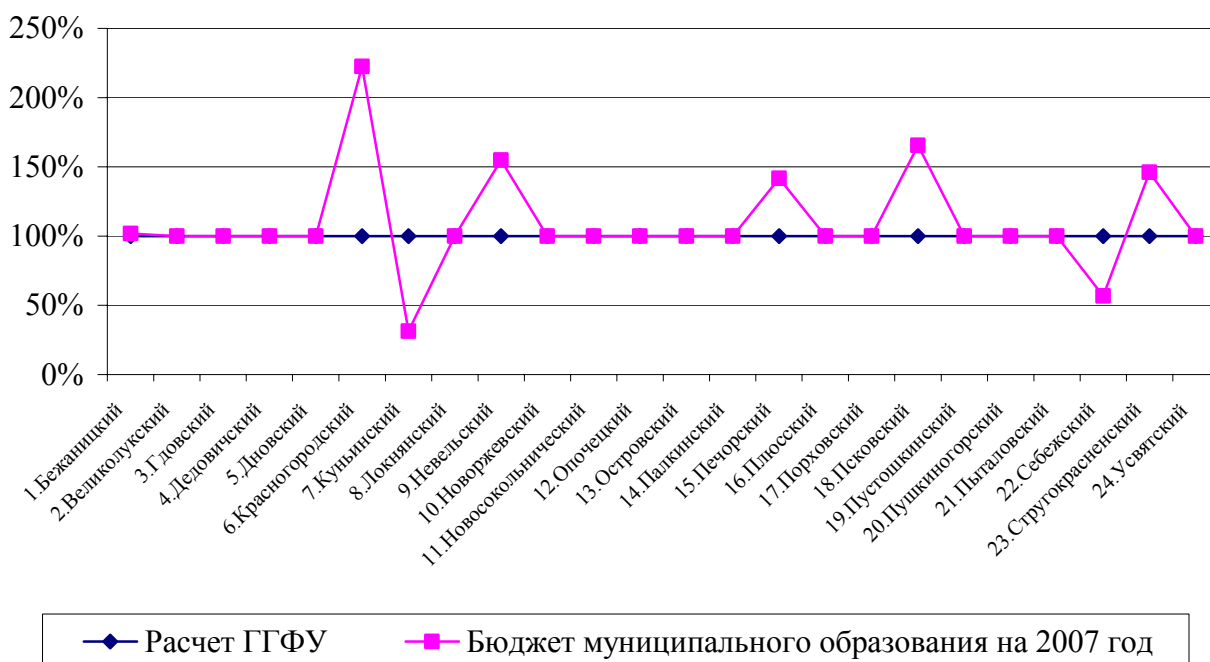


Рис. 3. Расходы муниципальных образований на строительство и содержание муниципального жилищного фонда

Также следует отметить, что выполнение полномочий по организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда полностью возложено на уровень поселений<sup>7</sup> и в бюджетах муниципальных районов расходы на осуществление данных полномочий не предусматриваются. Так, расходы на капитальный ремонт, утвержденные решением о бюджете муниципальных районов, при заполнении реестров расходных обязательств в полном объеме отнесены на решение вопросов местного значения поселений.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 14.



Согласно данным представленных реестров расходных обязательств расходы на благоустройство поселений составляют порядка 35% общих расходов на решение вопросов местного значения поселений и включают денежные обязательства: на содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения – 25% от общих расходов на благоустройство; на организацию в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом – 24%; на организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения, – 20%; на организацию освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов – 19%; на организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора – 8%; на организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения – 4%



Рис. 4. Структура расходов поселений на благоустройство

При определении базовых бюджетных расходов на благоустройство Главным государственным финансовым управлением Псковской области используются показатели численности населения муниципальных районов с применением поправочных коэффициентов для городского и сельского населения, при определении расходов на содержание автомобильных дорог и мостов – показатели протяженности дорог и мостов.

Анализ объемов расходов на благоустройство, утвержденных решениями о бюджете муниципальных образований, показывает достаточную близость расчетов финансового органа субъекта к реальной потребности муниципалитетов в средствах на исполнение полномочий по благоустройству: так, у 17 муниципальных районов из 24 отклонение не превышает 8%, а среднее отклонение по всем муниципальным районам составляет 3% (рис. 5). В то же время наблюдаются значительные отклонения у 3 муниципальных образований (-46%, +43%, +29%), для определения причин которого потребуется дополнительный анализ состояния жилищно-коммунальной инфраструктуры муниципального образования.

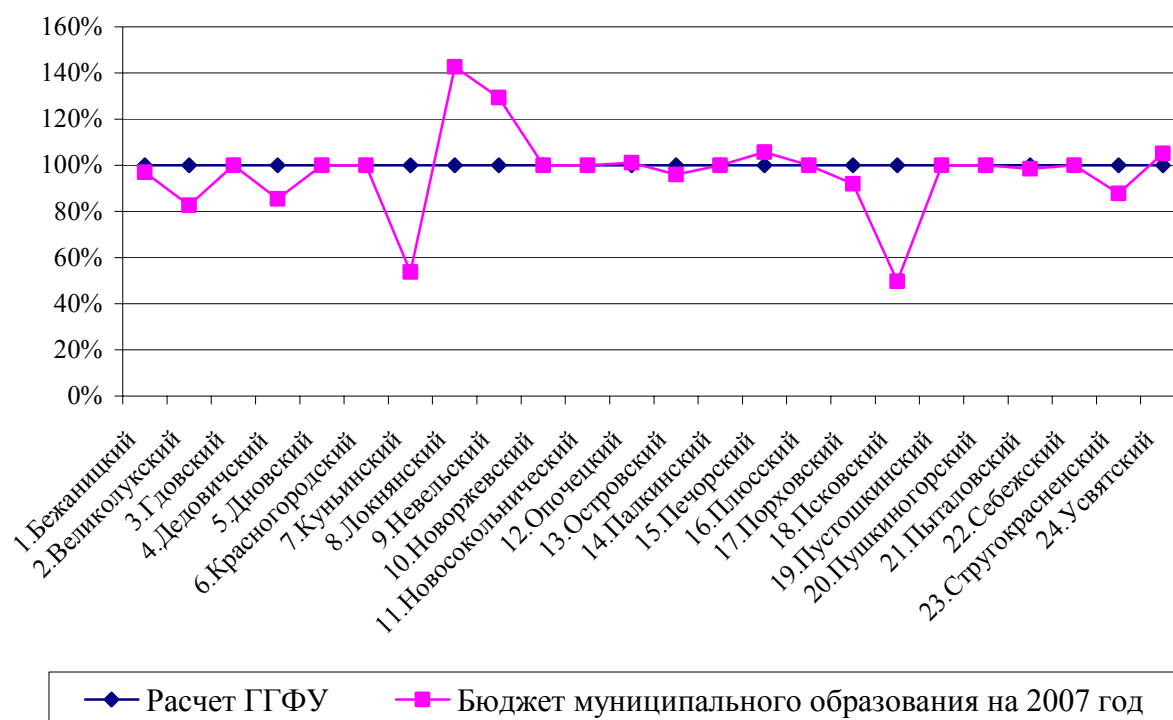


Рис. 5. Расходы муниципальных образований на благоустройство

Также следует отметить, что около 82% всех расходов района на благоустройство являются расходами на выполнение полномочий по благоустройству поселений.

Для более точного определения потребности поселений в средствах на выполнение полномочий по благоустройству мы считаем необходимым применить большую детализацию в расчетах в соответствии с перечнем вопросов местного значения поселений, закрепленным федеральным законодательством<sup>8</sup>.

Мы полагаем, что необходимо использовать разные показатели для оценки расходных потребностей в рамках группы полномочий по благоустройству отдельно по расходам на:

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения с применением показателей протяженности дорог местного значения и мостов;
- организацию в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом с применением показателей протяженности и состояния коммунально-инженерных сетей;
- организацию благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения с применением показателей площади населенных пунктов и уровня их благоустроенности;
- организацию освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов с применением показателей площади населенных пунктов и уровня их благоустроенности;
- организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора с применением показателей численности населения;
- организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения с применением показателей численности населения.

В целом можно утверждать, что оценка расходных потребностей муниципалитетов в рамках распределения финансовой помощи с помощью существующей в Псковской области методики соответствует

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 14.

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;
- использование статистически устойчивых показателей;
- использование показателей, основывающихся на параметрах за ряд отчетных лет.

Мы полагаем, что использование данной методики возможно в целях расчета индекса бюджетных расходов поселений как в случае предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений с помощью Регионального фонда финансовой поддержки поселений, так и путем делегирования полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям муниципальному району.

Каждый из этих способов обладает своими преимуществами и недостатками. Так, при распределении дотаций поселениям непосредственно из бюджета субъекта Федерации перед органами государственной власти стоит задача по обработке большого массива информации по всем поселениям субъекта, в то же время существует контроль над расчетом и предоставлением дотаций в соответствии с утвержденным порядком. В условиях передачи полномочий муниципальным районам решается вопрос сбора и обработки большого объема данных, поскольку при расчете субвенций муниципальным районам можно ориентироваться на показатели в целом по району, но в то же время возникает необходимость выделения дополнительных средств органам местного самоуправления на администрирование переданных полномочий, а также дополнительной проверки утвержденных муниципальными образованиями методик по расчету и предоставлению дотаций поселениям из бюджетов муниципальных районов.

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

## ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**Е. В. Боровикова**

*Доцент кафедры налогов и налогообложения  
Всероссийской государственной налоговой академии Минфина России  
[budget105@mail.ru](mailto: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.

Как было отмечено ранее, в составе элементов системы налогового планирования выделяют стратегию и тактику, которые вместе представляют органичное целое, сочетают единство текущих и перспективных оценок всего спектра налоговых ситуаций, их влияния на микро- и макроэкономические показатели. Разработка текущих налоговых планов без тщательной проработки перспектив развития налогообложения приводит к разрыву между налоговыми заданиями и показателями финансово-хозяйственной деятельности. Не менее важен этап выбора стратегических целей и задач в области налогообложения для субъектов РФ и муниципальных образований, которые сочетаются с общегосударственными приоритетами. Далее следуют разработка концепций налогообложения с учетом сложившихся закономерностей и стратегических общественно-политических целей и их оценка. После этого происходят выбор и обоснование оптимальной налоговой концепции, от них зависят методические походы к налогообложению.

К тактическому государственному налоговому планированию относятся текущее (годовое) налоговое планирование, а также разработка точечных контрольных заданий в разрезе бюджетов различных уровней, бюджетно-налоговое регулирование и определение долевого распределения налоговых ставок и льгот.

Стратегическое и тактическое налоговое планирование имеет механизм реализации, действующий в двух основных направлениях:

1. Тактический и стратегический мониторинг экономического состояния;
2. Тактический и стратегический контроль в сфере бюджетно-налоговых отношений.

В систему первого входит учет:

- изменения состава налогоплательщиков,
- изменения цен и ценовой политики,
- отраслевых тенденций в экономике, капиталоемкости, прибыльности, корпоративной и индивидуальной финансово-хозяйственной деятельности,
- изменения производственной и социальной инфраструктуры,
- конъюнктуры рынка,
- изменения внешнеэкономической деятельности,
- политических тенденций в обществе.

В систему второго входят:

- контроль за исполнением налоговых поступлений, принятие мер оперативного воздействия при установлении нарушений налогового законодательства,
- экономический анализ исполнения бюджета в части налоговых поступлений,
- обобщение результатов функционирования налогового механизма и всех его элементов,
- мониторинг по реализации тактики и стратегии налогообложения, выявление закономерностей по сравнению с предыдущими годами,
- отработка направлений совершенствования системы налогообложения или ее отдельных фрагментов.

Таким образом, обобщив цели и особенности стратегического и тактического направлений налогового планирования как одного из инструментов организации финансовых ресурсов территорий, представим структурную схему процесса налогового планирования (рис. 1).

Организационные меры в ходе планирования 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, что позволяет контролировать соблюдение приемлемого действующего или растущего уровня предпринимательской активности, корреспондирующего с требуемым уровнем финансового обеспечения бюджетополучателей (бюджетных организационно-правовых структур).

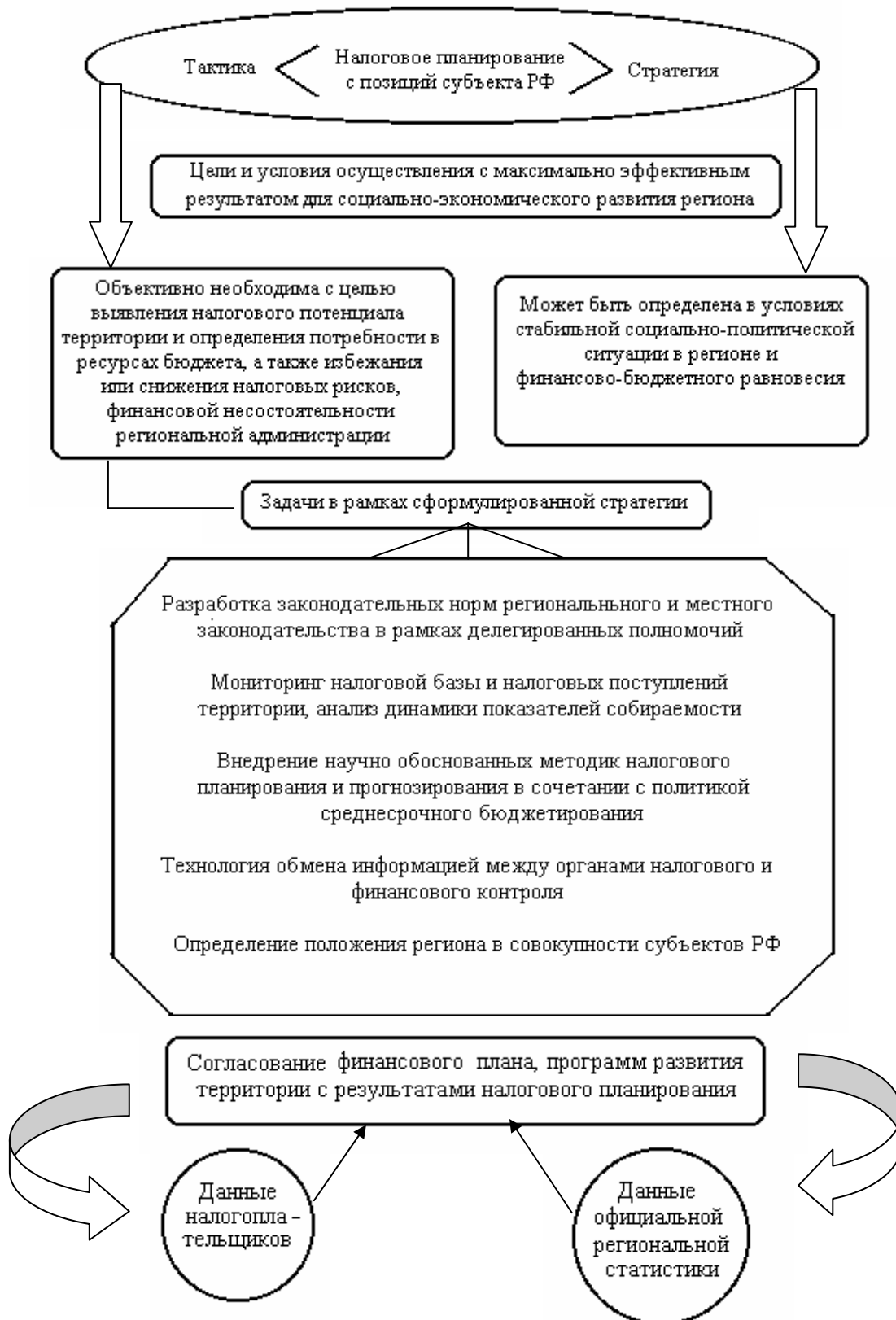


Рис. 1. Процедура налогового планирования в системе финансово-экономических отношений в субъектах РФ



---

Следует в этой связи отметить, что меры организационного, финансово-экономического и фискального характера в системе планирования доходной части бюджета должны взаимодополняться 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, планирования адресных инвестиционных программ. 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).

Анализируя состояние и тенденции внутреннего долга субъектов РФ и муниципальных образований, отметим, что с 2006 г. на биржах России 28 субъектов РФ и 12 муниципальных образований разместили в общей сложности 40 займов на 87,2 млрд. руб. На долю эмитентов г. Москвы и Московской области пришлось 48% суммарного объема размещенных региональных облигаций. На рынке муниципальных займов появились новые эмитенты: правительства Курганской, Пензенской, Тамбовской областей, городские администрации Астрахани, Липецка, Магадана и некоторые другие. В целом сектор субфедеральных и муниципальных облигаций показал постепенное увеличение объемов и размещения как на первичных, так и на вторичных торгах. По сравнению с 2005 г. суммарный объем первичных размещений увеличился почти на 31%. Уровень доходности по региональным займам практически сравнялся с показателем ликвидных корпоративных облигаций. Тем не менее активность органов местного самоуправления остается не достаточно высокой, что не позволяет в полной мере задействовать финансовые механизмы привлечения долгосрочных инвестиций (рис. 2).

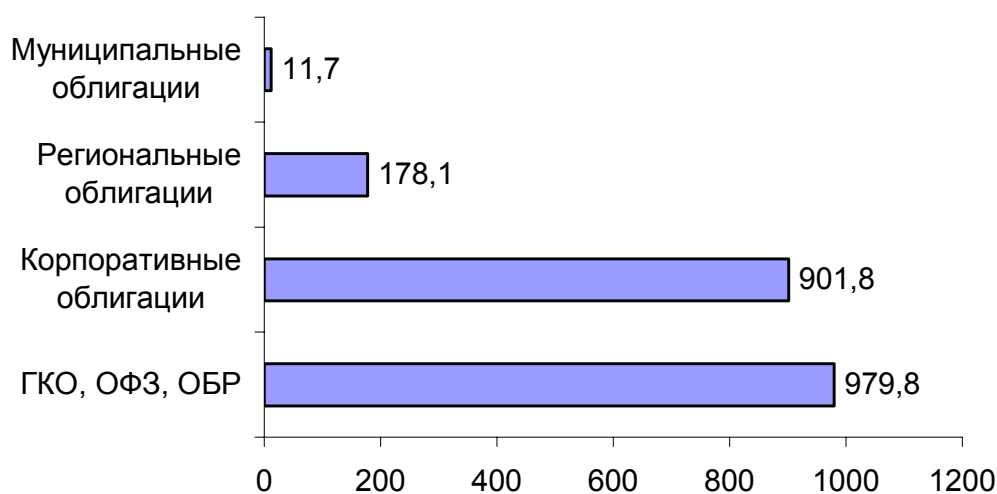


Рис. 2. Размер сегментов внутреннего финансового рынка, млрд. руб. (на 01.01.2007).

Источник: Фондовая биржа ММВБ.

---

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 ИННОВАЦИОННОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ\*

**В. Н. Бунгов**

*Научный сотрудник Института экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск  
[nvlad@dr.karelia.ru](mailto:nvlad@dr.karelia.ru)*

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, содействие инновационной и инвестиционной деятельности хотя формально и не являются основными целями местного самоуправления, но, безусловно, необходимы как условие обеспечения улучшения качества жизни местного населения. Если рассматривать суть местного самоуправления, его отличительные от других уровней власти черты, то можно констатировать, что главная задача местных органов власти в первую очередь касается удовлетворения общественно значимых потребностей местного населения. Решение данной основной задачи обусловлено характером развития самой территории.

Межбюджетные взаимоотношения в отношении муниципальных образований можно рассматривать двояко. Во-первых, с точки зрения бюджетной обеспеченности и удовлетворения общественно значимых потребностей и, во-вторых, с точки зрения обеспечения и стимулирования экономического развития муниципальных образований. Различные цели межбюджетных взаимоотношений характеризуются различными показателями. При планировании трансфертов чаще всего предлагается использовать показатели экономического развития: формируемую на территории добавленную стоимость, налогооблагаемую базу, динамику поступления налогов с территории муниципального образования. В то же время для местного самоуправления наиболее значимыми являются показатели удовлетворения общественно значимых потребностей населения в сфере образования, здравоохранения, ЖКХ, социальной защиты. При принятии решений по распределению общественных ресурсов в социальной сфере органы местного самоуправления в меньшей степени учитывают существующую систему межбюджетных отношений, чем специфику муниципального образования, включая существующую инфраструктуру и другие ограничения, уро-

---

\* Работа выполнена при поддержке РГНФ (проект № 07-02-04041а)

---

вень неравенства, масштаб и природу бедности. Учет социальных показателей вышестоящими органами государственной власти при выделении дотаций, субсидий и субвенций в рамках межбюджетных отношений будет более приемлем и понятен для муниципальных образований, чем учет показателей экономического развития.

Характер формирования бюджетов муниципальных образований в первую очередь продиктован существующим федеральным законодательством в области организации местного самоуправления, налоговым гражданским и бюджетным кодексами. На практике основные расходы обусловлены существующими обязательствами в части обеспечения общественно значимых потребностей местного населения и отсутствием возможности принять дополнительные обязательства и расходы для стимулирования социально-экономического развития. В значительной своей части местные бюджеты формируются за счет трансфертов, размер которых определяется не исходя из «потребностей», а исходя из «возможностей». 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. Администрирование и сбор налогов, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и территорий является прерогативой федеральных органов власти. Для бизнеса связь между размером уплачиваемых налогов и формированием благоприятных условий становится далеко не очевидной.

Реформирование бюджетного учета муниципальных образований в части увеличения срока планирования до трех лет, использования метода начислений и объединения учета исполнения бюджета и учета в бюджетных организациях позволит увеличить возможности бюджетов муниципальных образований в стимулировании социально-экономического развития.

У региональных и федеральных органов власти имеется больше бюджетных финансовых возможностей для поддержки инвестиционной и инновационной деятельности, комплексного социально-экономического развития регионов и территорий муниципальных образований. На уровне муниципальных образований возможности для непосредственного содействия местному экономическому развитию путем финансирования инвестиционных и инновационных проектов ограничены.

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. 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.

Муниципальные образования по отдельности имеют ограниченные возможности для использования ресурсов федеральных программ. 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.

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.

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.

Жители муниципальных образований в лице органов местного самоуправления и бизнес заинтересованы в более содержательных формах сотрудничества и партнерства, помимо простого взимания и распределения налоговых платежей.

Одной из форм содействия социально-экономическому развитию территорий является разработка стратегий развития муниципальных образований, смысл которых заключается в согласовании интересов

---

бизнеса и местных жителей в лице органов местного самоуправления. Сам процесс разработки такого рода стратегий является эффективным инструментом дальнейшего формирования государственно-частного партнерства на уровне муниципальных образований. Стратегическое планирование способствует установлению доверия между различными секторами муниципального хозяйства. Возникшее в ходе разработки стратегии сотрудничество, согласованные детали стратегий в дальнейшем могут перерасти в конкретные договоренности, имеющие полную юридическую силу и обязательные для исполнения сторонами. Для большей эффективности стратегии муниципальных образований должны быть согласованы со стратегиями регионов и Федерации. Примером такого рода согласования для Республики Карелия могли бы, например, стать планы федеральных органов власти повысить ставки экспортных таможенных пошлин на необработанную древесину с тем, чтобы способствовать появлению мощностей по переработке древесины на территории Российской Федерации.

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

Реализация различных форм государственно-частного партнерства, включая межмуниципальные соглашения, позволит органам местного самоуправления привлечь в общественный сектор дополнительные финансы, знания и технологии, будет способствовать формированию условий для инвестиционной и инновационной деятельности. В свою очередь создание государственно-частного партнерства целесообразно при условии, что предполагаемый проект позволит активизировать инновационный процесс.

# ОПТИМИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЙ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА

Н. И. Гаврильчак, А. С. Никитина

*СПбГУСЭ, г. Санкт-Петербург*

Рассмотрим общую постановку задачи оптимизации управленческих решений при финансировании определенного набора социально-экономических программ в условиях дефицита бюджета и стохастичности состояний среды реализации этих программ. Пусть мы располагаем набором стратегий финансирования  $\Phi_i$  ( $i=1, 2, \dots, m$ ), каждая из которых определена объемами ресурсов  $x_{ik}$  ( $k=1, 2, \dots, N$ ), выделяемых на осуществление  $N$  социально-экономических программ. Кроме того, нам известен полный набор состояний среды  $\Pi_j$  ( $j=1, 2, \dots, n$ ), в которых происходит реализация рассматриваемых социально-экономических программ и которые различаются по степени благоприятности условий для осуществления каждой из этих программ. Наконец, для всех программ определены объемы  $a_{jk}$  полноценного (безрискового) финансирования при реализации в среде, находящейся в состоянии  $\Pi_j$ . Это позволяет нам вычислить значение рисков  $R_{ij}^{\Phi\Pi}$  осуществления стратегии финансирования  $\Phi_i$  в условиях среды, находящейся в состоянии  $\Pi_j$ :

$$R_{ij}^{\Phi\Pi} = \frac{1}{N} \sum_{k=1}^N \left( 1 - \frac{x_{ik}}{a_{jk}} \right). \quad (1)$$

В целом ситуация может быть представлена стохастической игрой, заданной таблицей 1.

Таблица 1

*Стохастическая модель рисков управленческих решений*

$\Phi_i \backslash \Pi_j$	$\Pi_1$	$\Pi_2$	.....	$\Pi_n$
$\Phi_1$	$R_{11}^{\Phi\Pi}$	$R_{12}^{\Phi\Pi}$	.....	$R_{1n}^{\Phi\Pi}$
$\Phi_2$	$R_{21}^{\Phi\Pi}$	$R_{22}^{\Phi\Pi}$	.....	$R_{2n}^{\Phi\Pi}$
.....	.....	.....	.....	.....
$\Phi_m$	$R_{m1}^{\Phi\Pi}$	$R_{m2}^{\Phi\Pi}$	.....	$R_{mn}^{\Phi\Pi}$



Отличие такой постановки задачи от традиционного подхода к анализу стохастической игры состоит в том, что в нашем рассмотрении риски возникают сразу, а не являются вторичными характеристиками по отношению к выигрышу или проигрышу при реализации каждой из стратегий.

Это приводит нас к необходимости модифицировать основные критерии определения оптимального поведения в стохастической игре.

### I. Вероятностный подход

Предположим, что нам известно вероятностное распределение состояний среды. В противном случае мы можем воспользоваться принципом Байеса – Лапласа, согласно которому все состояния среды равновероятны. Мы можем вычислить значение риска  $R_i^\Phi$  реализации  $i$ -й стратегии финансирования, усредненное по полному набору состояний среды. В этом случае критерием принятия оптимального решения является минимум риска  $R_i^\Phi$ . Наилучшей с этой точки зрения будет та стратегия финансирования  $\Phi_{opt}^{(B)}$ , для которой величина риска  $R_i^\Phi$  окажется минимальной и равной

$$R_{opt}^{(B)} = \min_i \sum_{j=1}^n R_{ij}^{\Phi\Pi} \cdot p_j = \min_i R_i^\Phi, \quad (2)$$

где  $p_j$  – вероятность реализации состояния среды  $\Pi_j$

### II. Критерий минимина

Этот критерий является модификацией критерия максимакса для оптимизации выигрыша в стохастической ситуации на случай, когда целесообразность той или иной стратегии финансирования определяется риском ее реализации. Оптимальной в этом случае является та стратегия  $\Phi_{opt}^{(M)}$ , которая минимизирует минимальный риск для каждого состояния среды, делая его равным

$$R_{opt}^{(M)} = \min_i \min_j R_{ij}^{\Phi\Pi}. \quad (3)$$

Этот критерий отвечает состоянию предельного оптимизма, когда мы, используя ту или иную стратегию финансирования, каждый раз полагаемся на то, что она будет реализована в самом благоприятном для нее состоянии среды. Этот безоглядный оптимизм может быть оправдан только полной победой (или полным проигрышем).

### III. Критерий минимального риска Сэвиджа

По существу этот критерий при нашей постановке задачи одновременно является модификацией максиминного критерия Вальда на случай, когда основной (и единственной) характеристикой стохастической игры является риск. В этом случае в качестве оптимальной выбирается та стратегия финансирования  $\Phi_{opt}^{(C)}$ , для которой величина риска  $R_{ij}^{\Phi\Pi}$  принимает наименьшее значение  $R_{opt}^{(C)}$  при самых неблагоприятных условиях ее реализации (принцип минимакса):

$$R_{opt}^{(C)} = \min_i \max_j R_{ij}^{\Phi\Pi}. \quad (4)$$

### IV. Модифицированный критерий Гурвица

Критерий Сэвиджа соответствует самой пессимистичной оценке результатов использования различных стратегий финансирования. Модифицированный критерий Гурвица учитывает как пессимистичные (4), так и оптимистичные (3) подходы в анализе стратегий финансирования при стохастичности состояний среды, в которой происходит их реализация. Согласно нашей модификации оптимальной будет считаться та стратегия финансирования  $\Phi_{opt}^{(\Gamma)}$ , которой соответствует риск

$$R_{opt}^{(\Gamma)} = \min_i \left\{ \lambda \cdot \min_j R_{ij}^{\Phi\Pi} + (1 - \lambda) \cdot \max_j R_{ij}^{\Phi\Pi} \right\}. \quad (5)$$

Величина  $\lambda$  определяется из дополнительных соображений и характеризует степень нашего оптимизма в анализе данной проблемы. При  $\lambda = 0$  мы возвращаемся к критерию минимального риска Сэвиджа (4). Случай  $\lambda = 1$  приводит к нас к критерию минимина (3).

Проведем численный анализ оптимизации управленческих решений. Предположим, что в условиях дефицита бюджета мы проводим финансирование трех социально-экономических программ: образование, ЖКХ, здравоохранение. Среду реализации этих программ будем описывать полным набором состояний  $\Pi_1, \Pi_2, \dots, \Pi_8$ , представленных в таблице 2. Данные по полноценным безрисковым объемам финансирования  $a_{jk}$   $k$ -й программы при условии, что она реализуется в состоянии среды  $\Pi_j$ , представлены в таблице 3.

Таблица 2

*Условия реализации социально-экономических программ*

$\Pi_j$	$\Pi_1$	$\Pi_2$	$\Pi_3$	$\Pi_4$	$\Pi_5$	$\Pi_6$	$\Pi_7$	$\Pi_8$
Вероятность, %	10	10	15	10	20	10	15	10
Образование	+	+	+	-	+	-	-	-
ЖКХ	+	+	-	+	-	+	-	-
Здравоохранение	+	-	+	+	-	-	+	-

Знак «+» означает благоприятные условия для реализации соответствующей социально-экономической программы, знак «-» – неблагоприятные условия.

Таблица 3

*Безрисковые объемы финансирования  $a_{jk}$   
для полного набора состояний среды*

$k$	$\Pi_j$	$\Pi_1$	$\Pi_2$	$\Pi_3$	$\Pi_4$	$\Pi_5$	$\Pi_6$	$\Pi_7$	$\Pi_8$
Образование $k=1$		30	30	30	50	30	50	50	50
ЖКХ $k=2$		80	80	150	80	150	80	150	150
Здравоохранение $k=3$		50	100	50	50	100	100	50	100

Стратегии финансирования  $\Phi_i$ , заданные набором  $x_{ik}$  объемов финансирования  $k$ -х ( $k = 1, 2, 3$ ) социально-экономических программ, представлены в таблице 4.

Таблица 4

*Стратегии финансирования социально-экономических программ  
в условиях дефицита бюджета*

$\Phi_i$	$k$	Образование $k=1$	ЖКХ $k=2$	Здравоохранение $k=3$
$\Phi_1 : x_{1k}$		30	80	20
$\Phi_2 : x_{2k}$		30	50	50
$\Phi_3 : x_{3k}$		0	80	50
$\Phi_4 : x_{4k}$		21	67	42

Мы предполагаем, что общий объем финансирования  $S = 130$  недостаточен для безрискового финансирования всех трех программ даже в самых благоприятных условиях их реализации (состояние среды  $\Pi_1$ ; см. табл. 2 и 3). Стратегии  $\Phi_1, \Phi_2, \Phi_3$  были сформированы нами исходя из принципа полноценного в наиболее благоприятном состоянии  $\Pi_1$  финансирования двух из трех программ. Стратегия  $\Phi_4$  построена по методу прямых приоритетов.

Вычислим риски  $R_{ij}^{\Phi\Pi}$  реализации стратегии  $\Phi_i$  в среде, находящейся в состоянии  $\Pi_j$ . Эти риски определены выражением (1). Например, значение риска  $R_{11}^{\Phi\Pi}$  вычисляется следующим образом:

$$R_{11}^{\Phi\Pi} = \frac{1}{3} \sum_{k=1}^3 \left(1 - \frac{x_{1k}}{a_{1k}}\right)$$

Величины  $a_{1k}$  приведены в таблице 3:

$$a_{11} = 30; a_{12} = 80; a_{13} = 50.$$

Значения  $x_{1k}$  содержатся в таблице 4:

$$x_{11} = 30; x_{12} = 80; x_{13} = 20.$$

В итоге получим:

$$r_{111} = 1 - \frac{30}{30} = 0; r_{112} = 1 - \frac{80}{80} = 0; r_{113} = 1 - \frac{20}{50} = 0,6$$

$$R_{11}^{\Phi\Pi} = \frac{1}{3} [r_{111} + r_{112} + r_{113}] = 20\%.$$

Аналогично может быть вычислен, например, риск  $R_{35}^{\Phi\Pi}$ :

$$R_{35}^{\Phi\Pi} = \frac{1}{3} \sum_{k=1}^3 r_{35k}; r_{35k} = 1 - \frac{x_{3k}}{a_{5k}}.$$

Величины  $a_{5k}$  и  $x_{3k}$  приведены в таблицах 3 и 4 соответственно. В результате получим:

$$x_{31} = 0; x_{32} = 80; x_{33} = 50;$$

$$a_{51} = 30; a_{52} = 150; a_{53} = 100;$$

$$r_{351} = 100\%; r_{352} = 47\%; r_{353} = 50\%.$$

$$R_{35}^{\Phi\Pi} = \frac{1}{3} [r_{351} + r_{352} + r_{353}] = 66\%.$$

Таким же образом могут быть вычислены оставшиеся тридцать значений рисков  $R_{ij}^{\Phi\Pi}$  ( $i = 1, 2, 3, 4; j = 1, 2, \dots, 8$ ). Соответствующие результаты приведены в таблице 5.

Здесь же мы привели значения вероятностей  $p_j = P(\Pi_j)$  возникновения каждого из состояний среды. Кроме того, в таблицу 5 включены дополнительные столбцы для среднего значения риска  $R_i^{\Phi} = \sum_{j=1}^n R_{ij}^{\Phi\Pi} \cdot p_j$ , минимального  $\min_j R_{ij}^{\Phi\Pi}$  и максимального  $\max_j R_{ij}^{\Phi\Pi}$  значений риска использования каждой из стратегий и величина  $\lambda \cdot \min_j R_{ij}^{\Phi\Pi} + (1 - \lambda) \cdot \max_j R_{ij}^{\Phi\Pi}$ , определяющая степень оптимальности стратегии в критерии Гурвица при  $\lambda = \frac{1}{2}$ .

Анализ результатов таблицы 5 позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, стратегия  $\Phi_3$  оказалась доминируемой, т. е. риск ее использования в каждом из состояний среды не меньше соответствующих рисков для стратегий  $\Phi_1, \Phi_2, \Phi_4$ . Это позволяет нам исключить стратегию  $\Phi_3$  из дальнейшего обсуждения. Отметим, что это еще раз подтверждает то, что стратегии финансирования, содержащие нулевые объемы ресурсов некоторых программ, заведомо не соответствует рассматриваемой проблеме. Во-вторых, используя сформулированные нами выше критерии оптимальности принятия управленческих решений в условиях дефицита бюджета, мы можем установить целесообразность использования той или иной стратегии финансирования.

### I. Вероятностный подход

Согласно данным таблицы 5, минимальное значение риска, усредненное по вероятностному распределению состояний среды, равно

$$R_{opt}^{(B)} = \min_i R_i^{\Phi} = 34\%,$$

что соответствует оптимальности стратегии  $\Phi_2$ .

### II. Критерий минимина

В этом случае, как это следует из таблицы 5, минимальное значение наименьшего риска равно

$$R_{opt}^{(M)} = \min_i \min_j R_{ij}^{\Phi\Pi} = 12\%,$$

что снова приводит нас к оптимальности стратегии  $\Phi_2$ .

### III. Критерий минимального риска Сэвиджа

Наименьшее значение риска при самых неблагоприятных условиях реализации стратегий финансирования равно (см. табл. 5)

$$R_{opt}^{(C)} = \min_i \max_j R_{ij}^{\Phi\Pi} = 52\%$$

и достигается на стратегии  $\Phi_2$ , которая, согласно критерию Сэвиджа, должна быть признана оптимальной.

### IV. Модифицированный критерий Гурвица

В этом случае минимальное значение величины  $\lambda \cdot \min_j R_{ij}^{\Phi\Pi} + (1 - \lambda) \cdot \max_j R_{ij}^{\Phi\Pi}$  при  $\lambda = \frac{1}{2}$  также достигается на стратегии  $\Phi_2$ , еще раз подтверждая ее оптимальность с точки зрения риска ее реализации в условиях стохастичности состояний среды.

Таким образом, все рассмотренные нами критерии приводят к выводу об оптимальности стратегии финансирования  $\Phi_2$ . В общем случае однозначность выбора стратегии, удовлетворяющей всем требованиям оптимальности, скорее является исключением, чем правилом. В такой ситуации, когда на оптимальность претендуют две или несколько стратегий  $\Phi_i^{opt}$ , задача требует дополнительного исследования, которое, в рамках развитого нами подхода, в первую очередь должно состоять в анализе рисков  $R_{ij}^{\Phi K}$  (см выражение (1)) реализации  $k$ -й социально-экономической программы при каждой из претендующих на оптимальность стратегий финансирования  $\Phi_i^{opt}$ . Это позволит сделать окончательный однозначный выбор той стратегии  $\Phi_i^{opt}$ , которая приводит к наименьшему риску реализации наиболее значимой из всех рассматриваемых социально-экономических программ.

Таблица 5

Значения рисков  $R_{ij}^{\Phi\Pi}$  реализации стратегии финансирования  $\Phi_i$   
в среде, находящейся в состоянии  $\Pi_j$

$\Phi_i \backslash \Pi_j$	$\Pi_1$	$\Pi_2$	$\Pi_3$	$\Pi_4$	$\Pi_5$	$\Pi_6$	$\Pi_7$	$\Pi_8$	$R_i^\Phi$	$\min_j R_{ij}^{\Phi\Pi}$	$\max_j R_{ij}^{\Phi\Pi}$	$\lambda \cdot \min_j R_{ij}^{\Phi\Pi} + (1 - \lambda) \cdot \max_j R_{ij}^{\Phi\Pi}$
$\Phi_1, \%$	20	27	36	33	42	40	49	56	39	20	56	38
$\Phi_2, \%$	12	29	33	26	39	42	36	52	34	12	52	32
$\Phi_3, \%$	33	50	49	33	66	50	49	66	-	-	-	-
$\Phi_4, \%$	31	18	34	30	48	44	43	57	9	18	57	38
Вероятность $p_j, \%$	10	10	15	10	20	10	15	10	-	-	-	-

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

**А. В. Дорждеев**

*Заместитель Главы администрации Волгоградской области –  
председатель Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства  
администрации Волгоградской области*

С 2001 года в Российской Федерации при распределении финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ используется показатель «индекс налогового потенциала».

Индекс налогового потенциала – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта Российской Федерации.

Индекс налогового потенциала применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

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.

С 2005 года объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем умножения объема указанного Фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). Ранее он определялся на основании доли налога на добавленную стоимость, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, причем эта доля ежегодно менялась. Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Рос-



---

сийской Федерации на очередной финансовый год утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении. Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении. Внесение изменений в исходные данные для проведения расчетов распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год после 1 октября текущего финансового года не допускается. Все это способствует реализации принципа бюджетного федерализма, выражающегося в разработке и правовом закреплении механизмов и процедур, обеспечивающих реализацию принципов бюджетного федерализма (требование процедурной обеспеченности).

До 2005 года методика распределения одобрялась решением рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации, методика распределения на 2005, 2006, 2007 гг. была утверждена Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670, в которую уже вносились изменения при утверждении методики на 2007 год. Это отражает реализацию одного из принципов бюджетного федерализма: определение и правовое закрепление критериев организации межбюджетных и налоговых потоков исходя из территориальной структуры расходов и сводного финансового потенциала территорий (требование обоснованности и многообразия форм селективной поддержки отдельных регионов).

С 2005 года понятие «Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации» законодательно закреплено в Бюджетном кодексе РФ, определены принципы формирования его размера, условия получения дотаций и т. п.

Наиболее важным моментом эволюции системы распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, на наш взгляд, является то, что с 2000 года величина трансфертов регионам рассчитывается на основании соотношения, в числителе которого находится показатель, характеризующий доходный потенциал региона, а в знаменателе – показатель, характеризующий расходы региона. Это соответствует реализации принципа бюджетного федерализма, а именно определение и правовое закрепление источников доходов бюджетов

всех уровней с учетом ресурсного потенциала территорий (имущество, недра и т. д.), ранее полученных средств государственной поддержки и т. д. (требования обоснованности распределения доходов).

С 2005 года из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ средства выделяются только в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, исключено выделение из средств Фонда субсидий на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области. Таким образом, из средств Фонда исключены средства, имеющие целевой характер. Наличие целевых средств ранее противоречило содержанию понятия «трансферт» (сумма, выделяемая без указания конкретной цели на безвозвратной и безвозмездной основе в порядке бюджетного регулирования).

С 2005 года снижен уровень душевой расчетной бюджетной обеспеченности, при превышении которого регионы теряют право на получение средств из Фонда. Ранее регион получал финансовую помощь, если расчетный уровень его душевой бюджетной обеспеченности был ниже соответствующего среднероссийского показателя. С 2005 года при превышении расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации 60% среднего уровня регион не имеет права на получение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на первом этапе выравнивания. Это позволяет добиться большей степени концентрации финансовой помощи в регионах-получателях. Хотя со стороны регионов, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых превышает 0,6, это вызывает недовольство. Например, Волгоградская область имеет следующие уровни душевой расчетной обеспеченности: в 2005 году 0,7604, в 2006 году 0,7479, в 2007 году 0,7441 и, естественно, не попала в группу регионов для «подтягивания» на первом этапе.

С 2005 года в методике произошел отказ от выделения доли фонда (20%), которая до 2005 г. направлялась на доведение субъектов Федерации с минимальным среди всех уровнем расчетной бюджетной обеспеченности на душу населения до единого уровня. С 2005 года все

средства фонда будут направляются на пропорциональное сокращение разрыва между уровнем расчетной бюджетной обеспеченности региона на душу населения и уровнем бюджетной обеспеченности на душу населения, установленным в качестве критерия выравнивания. Это, несомненно, хорошо для «нормальных» регионов и плохо для «бедных». Но такое выравнивание создает стимулы к приложению больших налоговых усилий.

В порядке распределения средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2007 год для преодоления разброса темпов роста значений трансфертов в связи с введением новшеств, охарактеризованных в пунктах 6 и 7 данного раздела, и стимулирования налоговых усилий регионов введен новый компенсационный механизм для смягчения сдвигов в распределении трансфертов. При распределении Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ впервые использован механизм, учитывающий стимулирование регионов, достигших за трехлетний период темпов роста доходных поступлений выше среднероссийских, а также имеющих удельный вес кредиторской задолженности в доходах ниже среднего по России.

С 2005 года несколько упрощен расчет индекса налогового потенциала, больше не используются дополнительные поправочные коэффициенты на отраслевую структуру химической и нефтехимической промышленности, на отраслевую структуру лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, на отраслевую структуру легкой промышленности, так как существование подобных коэффициентов либо не оказывало существенного влияния на объемы финансовой помощи, распределяемые по методике, либо их влияние ограничивалось несколькими регионами.

Можно сформулировать следующие недостатки существующей методики распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

1. В методику распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ с 2003 года снова включены компенсационные механизмы для смягчения сдвигов в распределении трансфертов. Это включение можно объяснить тем, что максимальные и минимальные значения темпов роста трансфертов у ряда регионов имеют очень большой разброс.

Проанализировав результаты распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в

2002-2004 гг., можно сказать, что Волгоградская область на протяжении последних лет «проигрывает» при распределении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. И если в 2002 г. этот проигрыш можно было объяснить относительно «благополучными» по сравнению с другими территориями социально-экономическими, демографическими и прочими показателями Волгоградской области, то расчет индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов в 2003 и 2004 гг. позволяли Волгоградской области рассчитывать на более высокую сумму трансферта. Но в связи с выделением в 2003 г. «третьей» части трансферта, в 2004 г. — установлением предельного уровня отклонения объема средств Фонда на 2003 г. от объема средств Фонда на 2004 г. (15%), Волгоградская область потеряла значительные суммы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Естественно напрашивается вывод, что введение в методику в 2003-2004 гг. поправок фактически обесценивает методику расчета индекса налогового потенциала, а так же индекса бюджетных расходов и, соответственно, нарушает общую идеологию методики распределения средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

2. Как уже отмечалось в предыдущем разделе для преодоления разброса темпов роста значений трансфертов и стимулирования регионов в методике распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2007 год применен новый компенсационный механизм для смягчения сдвигов в распределении трансфертов. При распределении Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ впервые использован механизм, учитывающий стимулирование регионов, достигших за трехлетний период темпов роста доходных поступлений выше среднероссийских, а также имеющих удельный вес кредиторской задолженности в доходах ниже среднего по России. В состав Фонда включаются средства, необходимые для доведения объемов дотаций из Фонда на 2007 год до уровня 2006 года, распределение которых осуществляется по формуле:

$$T3_i = P1_i + P2_i,$$

где  $P1_i$  – размер дотации бюджету субъекта Российской Федерации, у которого расчетный объем дотации из Фонда на 2007 год меньше объема дотаций из Фонда, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год»;

$P2_i$  – размер дотации бюджету субъекта Российской Федерации, у которого темпы роста дотации из Фонда на 2007 год выше уровня 2006 года, но ниже среднероссийского уровня.

Показатели  $P1_i$  и  $P2_i$  рассчитываются с учетом выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации, а именно включают в расчет корректирующий показатель

$$K^{рез}_i = K1^{рез}_i \times K2^{рез}_i \times K3^{рез}_i,$$

где  $K1^{рез}_i$  – коэффициент снижения удельного веса кредиторской задолженности в доходах бюджета субъекта Российской Федерации;

$K2^{рез}_i$  – коэффициент сокращения кредиторской задолженности бюджета субъекта Российской Федерации;

$K3^{рез}_i$  – коэффициент увеличения доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Однако величина показателя кредиторской задолженности не является достаточно объективным показателем размера фискальных усилий со стороны региональных властей. Правильнее было бы использовать показатель недоимки по налогам по следующим причинам. Во-первых, на величину сальдированного показателя кредиторской задолженности (задолженность с учетом переплаты) региональные власти могут значительно влиять за счет величины переплаты по налогам. Во-вторых, в случае межрегионального сопоставления и в распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ не надо учитывать суммы пеней и штрафов, так как требуется оценить возможности использования экономических ресурсов региона в чистом виде. Если включать пени и штрафы, картина будет сильно искажена, так как если регион имеет большие суммы задолженности, то и рост пеней за год будет значительным. Кроме того, пени и штрафы трудно взыскиваются.

Как альтернативу показателям кредиторской задолженности можно предложить (помимо сведения этого показателя к показателю недоимки) показатель уровня собираемости налогов в регионе. Но этот показатель необходимо для расчетов приводить в сопоставимый вид, так как не по всем налогам происходит начисление в лицевые счета (например, налог на доходы физических лиц) и рассматривать уровень собираемости только по налогам без учета пеней и штрафов, так как пени и штрафы занимают большую долю среди начислений и незначи-

тельную в поступлениях. Однако расчет такого «очищенного» показателя уровня собираемости налогов требует значительных затрат.

3. Используемый в методике индекс налогового потенциала не соответствует реальным возможностям региона генерировать налоговые доходы в региональный бюджет по следующим причинам:

3.1. Расчет индекса налогового потенциала, используемый в методике, не учитывает изменения, постоянно вносимые в Налоговый кодекс РФ. Использование валовой добавленной стоимости при расчете налогового потенциала базируется на ряде допущений. Во-первых, предполагается постоянство налогового бремени на единицу добавленной стоимости для всех отраслей. Кроме того, такая оценка ставит регионы в неравные условия, так как является чувствительной к масштабу, то есть больший (в экономическом смысле) регион входит в эту оценку с большим весом. Для крупных регионов оценка будет более точной, чем для мелких. Для оценки налогового потенциала конкретных регионов, целью которого является выравнивание, данный факт может быть неприемлем. Кроме того, разные налоговые базы могут облагаться налогами по разным ставкам, а валовая добавленная стоимость – это просто сумма всех стоимостей, добавленных экономическими ресурсами региона.

3.2. Уплата налогов в бюджет и расчет индекса налогового потенциала по методике имеют совершенно разные сценарии. Налоговый потенциал рассчитывается по среднероссийской налоговой нагрузке на отдельные отрасли экономики, налоги же в бюджет регионов платятся исходя из реально существующей налоговой базы на их территориях.

3.3. Некорректность оценки налогового потенциала по некоторым налогам. Методикой расчета налогового потенциала регионов и распределения межбюджетных трансфертов, используемой Министерством финансов РФ в качестве показателя, отражающего совокупность налогооблагаемых ресурсов, принимается валовая добавленная стоимость, произведенная на территории региона.

Вместе с тем валовая добавленная стоимость хорошо аппроксимирует налоговую базу далеко не по всем видам доходных источников. Например, некорректно производить оценку налогового потенциала, используя валовую добавленную стоимость по акцизам и платежам за недра (а они в Волгоградской области составляют значительную долю поступлений). Также вызывает большие сомнения корректность оценки налогового потенциала с использованием валовой добавленной

---

стоимости по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, налогам на имущество, земельному налогу.

3.4. Валовая добавленная стоимость содержит в себе элементы, которые не являются базой налогообложения ни по одному налогу или платежу, зачисляемому в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Например, он включает в себя косвенные налоги, уплачиваемые в федеральный бюджет.

3.5. Валовая добавленная стоимость не учитывает место регистрации налогоплательщиков и наличие их структурных подразделений на территориях нескольких регионов. В то же время ряд крупнейших плательщиков Волгоградской области зарегистрированы или в других субъектах РФ или являются структурными подразделениями организаций, расположенных в г. Москве и иных регионах России, что ведет к значительным потерям налоговых поступлений в бюджет области.

В других странах при использовании валовой добавленной стоимости в качестве меры оценки налогового потенциала доходы предприятий разверстываются по всем регионам, в которых они осуществляют свою хозяйственную деятельность, и разверстка эта производится с помощью формул, в которых учитываются такие факторы, как местонахождение производственных мощностей, рабочей силы, территориальная структура продаж.

3.6. Методикой не учитывается применение налогоплательщиками механизма трансфертного ценообразования, активно используемого сегодня в России и российскими, и зарубежными компаниями (прежде всего на предприятиях нефтедобывающей и табачной промышленности).

Вследствие применения налогоплательщиками трансфертных цен, схем ухода от налогообложения через торговые дома, расположенные в других регионах, бюджет Волгоградской области ежегодно теряет значительные суммы собственных доходов.

По данным КОРТЕС, цена нефти на внутреннем рынке на начало 2005 года составляла 5600 руб. за тонну с НДС. В то же время добываемая на территории Волгоградской области ООО «Лукойл-Нижеволжскнефть» нефть реализовывалась другим структурам НК «Лукойл» по гораздо более низким ценам, что, естественно, существенно занижало налоговую базу по налогу на прибыль организаций. Весной 2005 года, лишь после неоднократных личных обращений гу-

бернатора к президенту ОАО «НК «Лукойл», компания увеличила цены закупки нефти у ООО «Лукойл-Нижевожскнефть» на 42%.

Трансфертное ценообразование позволяет вертикально интегрированным компаниям минимизировать налогообложение путем применения в расчетах между зависимыми структурами трансфертных цен (которые существенно занижаются по сравнению с реальной стоимостью продукции), а также путем перераспределения финансовых потоков между хозяйствующими субъектами, входящими в их структуру, и вовлечения посредников в процесс реализации продукции. Трансфертное ценообразование применяется, прежде всего, в целях уклонения от уплаты налога на прибыль организаций и косвенных налогов, взимаемых по адвалорным ставкам (НДС, акцизы).

Трансфертное ценообразование во многом определяет состояние налогообложения в табачной промышленности. Производители табачных изделий осуществляют реализацию своей продукции на внутренний рынок через единственного оптового покупателя, являющегося аффилированным лицом. Это позволяет, используя трансфертное ценообразование и занижая отпускные цены на табачные изделия, уменьшать налоговую базу для исчисления акцизов по адвалорной ставке (в процентах к стоимости). Регионы, в которых расположены производители табачных изделий, теряют часть поступлений по налогу на прибыль организаций, которые получают их аффилированные лица, – оптовые организации, расположенные главным образом в г. Москве.

Использование вертикально интегрированными компаниями внутрикорпоративных цен ведет к перераспределению доходов в пользу организаций, зарегистрированных в регионах с льготным налогообложением, по месту нахождения головных организаций или аффилированных лиц.

В последние годы в налоговое законодательство Российской Федерации были внесены соответствующие изменения, направленные на ограничение возможностей снижения размера налогов путем минимизации налоговой базы. Однако проблема применения трансфертных цен взаимозависимыми лицами сохраняется.

Вопросы определения понятий взаимозависимых лиц и трансфертных цен в налоговом законодательстве РФ регулируются в основном статьями 20 и 40 части первой Налогового кодекса РФ. Практика применения указанных статей Налогового кодекса РФ показывает, что



содержащиеся в них нормы являются недостаточно ясными и четкими, не обеспечивают единообразного их применения налоговыми и судебными органами, в большинстве случаев становятся не работоспособными.

Требуется дальнейшее совершенствование принципов определения цен товаров (работ, услуг) для целей налогообложения, методов определения цен по сделкам. При этом данные методы должны быть законодательно четко и полно отражены.

Для противодействия трансфертному ценообразованию необходимо внести изменения в Налоговый кодекс РФ. Прежде всего, требуют уточнения понятия «взаимозависимые лица», «рыночная цена». Также статьи 20 и 40 части первой Налогового кодекса РФ необходимо дополнить понятиями «связанные лица», «идентичные работы (услуги)», «однородные работы (услуги)», «внешнеторговые сделки». Кроме того, необходимо конкретизировать порядок и предусмотреть методику определения долей прямого и косвенного участия одного лица в другом лице, установить минимальный четкий перечень документов и сведений, представляемых налогоплательщиками в налоговые органы для подтверждения соответствия цен товаров (работ, услуг), примененных в контролируемых сделках, уровню рыночных цен.

3.7. Методика не учитывает потери бюджетов субъектов РФ от предоставления налоговых льгот на федеральном уровне. Данная методика, основанная на отраслевом подходе, не позволяет учесть данные по федеральным льготам, так как они доступны только при оценке в разрезе отдельных налогов.

Так, по данным отчетности Управления ФНС по Волгоградской области, потери регионального бюджета в 2005 году от предоставления на федеральном уровне льгот по земельному налогу, налогу на имущество физических лиц, налогу на имущество организаций и налогу на доходы физических лиц составили порядка 4,2 млрд. рублей. Потери регионального бюджета в 2006 году оцениваются в размере 4,8 млрд. рублей.

Установление на федеральном уровне льгот для отдельных категорий физических и юридических лиц существенным образом влияет на доходные возможности субфедеральных бюджетов. Так как потери указанных бюджетов из-за предоставления льгот не компенсируются, то, по сути, эти льготы являются нефинансируемым федеральным мандатом.

Необходимо заменить все льготы по указанным налогам компенсационными выплатами соответствующим категориям граждан или юридическим лицам из федерального бюджета (по аналогии с монетизацией льгот в рамках Федерального закона № 122-ФЗ). Реализация данного предложения позволит ликвидировать очередной нефинансируемый федеральный мандат, что полностью согласуется с концепцией реформы федеративных отношений в Российской Федерации, предусматривающей, в частности, возникновение расходных обязательств у бюджета того субъекта межбюджетных отношений, органы публичной власти которого устанавливают соответствующее обязательство.

3.8. Методика не учитывает величину выпадающих налоговых доходов региона. Например, не учитывается, что 50% поступающих на территориях субъектов Российской Федерации доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты и 80% акцизов на алкогольную продукцию перераспределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации по нормативам, установленным Законом о федеральном бюджете.

Вследствие применения корректирующего норматива акцизы на нефтепродукты, собранные на территории Волгоградской области за 2004 год, распределились между бюджетами в следующем соотношении: 40% – в федеральный бюджет, 48,8% – в бюджет Волгоградской области, 11,2% – в бюджеты других субъектов Российской Федерации. Всего за 2004 год в УФК по Смоленской области перечислено 907,4 млн. руб. акцизов на нефтепродукты, после их распределения по нормативам в консолидированный бюджет Волгоградской области возвратилось 704,4 млн. руб. В результате этого потери консолидированного бюджета Волгоградской области за 2004 год составили 203 млн. руб.

В 2005 году ситуация еще усугубилась. Вследствие применения корректирующего норматива акцизы на нефтепродукты, собранные на территории Волгоградской области за 2005 год, распределились между бюджетами в следующем соотношении: 40% – в федеральный бюджет, 38,2% – в бюджет Волгоградской области, 21,8% – в бюджеты других субъектов РФ. За 2005 год в УФК по Смоленской области с территории области перечислено 1427,8 млн. руб. акцизов на нефтепродукты, после их распределения по нормативам в консолидированный бюджет Волгоградской области возвратилось 804,1 млн. руб. В результате этого потери консолидированного бюджета Волгоградской области составили 623,7 млн. руб.

---

В связи с этим расчеты налогового потенциала Волгоградской области, произведенные по указанной методике, значительно завышают доходный потенциал региона. Это, в свою очередь, ведет к занижению объемов финансовой помощи из федерального бюджета, в результате чего бюджет области в последние годы принимается с огромным дефицитом, приближающимся к своим предельным размерам.

Наиболее важным моментом эволюции системы распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, на наш взгляд, является то, что с 2000 года величина трансфертов регионам рассчитывается на основании соотношения, в числителе которого находится показатель, характеризующий доходный потенциал региона, а в знаменателе – показатель, характеризующий расходы региона, а не на основании фактических данных предыдущих лет.

С 2005 года процессы формирования и использования средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ закреплены в Бюджетном кодексе РФ, сама методика расчета трансфертов закреплена законодательно постановлением Правительства РФ.

Среди недостатков следует выделить следующие: наличие в расчетах компенсационных механизмов, которые обесценивают методику распределения, неприменимость использования показателей кредиторской задолженности в целях межбюджетного выравнивания, несоответствие показателя индекса налогового потенциала реальным возможностям региона генерировать налоговые доходы, расчет индекса бюджетных расходов, используемый в методике, не учитывает размеры передаваемых расходных полномочий субъектам РФ.

Основные методологические предпосылки существующей методики были разработаны учеными Института экономики переходного периода и воплощены в методике распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2000 год, где впервые в качестве одного из показателей были использованы валовые налоговые доходы региона. Ими проводилась оценка регионального налогового потенциала на основе метода репрезентативной налоговой системы и на основе применения макроэкономических показателей. В тот период был сделан выбор в пользу второго метода, однако в работе И. Трунина «Оценка налогового потенциала субъектов Федерации и разработка методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов на 2000 год» отмечено: «Подводя итоги проведенного исследования, следует отметить, что дальнейшая работа в данном направлении может

быть основана на объединении результатов расчетов по двум методам в одной совокупной оценке. В то же время расширение круга имеющихся статистических показателей, которое может произойти в результате введения т. н. «налоговых паспортов» субъектов Федерации, может поднять оценку налогового потенциала расширенным методом репрезентативной налоговой системы на качественно новый уровень». Изменения, произошедший за период с 2000 по 2006 год, в первую очередь введение Налогового кодекса РФ, улучшение качества статистической информации, накопление опыта (как положительного, так и отрицательного) в распределении средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, предполагают необходимость рассмотрения иных способов оценки налогового потенциала регионов, в частности, на основе репрезентативной налоговой системы. Новая методика должна быть тщательно разработана и утверждена законодательно, в нее не должны вноситься ежегодные изменения, так как непредсказуемость методики не позволяет региональным властям в полной мере планировать финансовую политику на очередной финансовый год.

Таким образом, можно сформулировать следующие объективные факторы, доказывающие необходимость пересмотра методики распределения федеральной финансовой помощи в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

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

Максимальная доля средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ была в 2002 году 1,36%, в 2005 и 2006 гг. она составляет менее 1. Это можно было бы объяснить улучшением сбалансированности бюджетов субъектов РФ и уменьшением необходимости выравнивания бюджетного обеспечения регионов. Но в 2004 году в системе межбюджетных отношений РФ появились дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации. Их доля в объеме ВВП в 2004 году составляла 0,11%, в 2005 году 0,24%, в 2005 году 0,1%.

Примечательно, что если бы объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов входил в объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, то доля этого фонда в объеме ВВП составила бы в 2004 году 1,26, 1,12, 1,04% (сред-

няя доля средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в ВВП в 1996-2003 гг. составляла 1,14%).

Методика распределения этих дотаций была утверждена постановлением Правительства от 4 ноября 2004 г. Согласно данной методике дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ распределяются на три этапа.

На первом этапе 2 млрд. руб. дотации распределяются с целью частичной компенсации снижения объема средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2005 году по сравнению с 2004 годом. Дотации на сбалансированность региональных бюджетов, выделяемые на первом этапе, частично дублируют дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Однако в отличие от последних выделение дотаций на сбалансированность региональных бюджетов основывается на фактических данных о консолидированных доходах бюджетов субъектов РФ, что снижает стимулы региональных властей по применению собственных налоговых усилий для балансировки бюджетов.

На втором этапе 3 млрд. руб. дотаций распределяются с целью частичной компенсации снижения доходов и увеличения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с частичной централизацией налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти и газового конденсата, централизацией водного налога и централизацией 1,5 пункта ставки налога на прибыль в федеральном бюджете. Можно сказать, что появление этой компенсации является проявлением недостатка, выделенного нами в научно-исследовательской работе по теме «Анализ методики распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ», а именно расчет индекса налогового потенциала, используемый в методике, не учитывает изменения, постоянно вносимые в Налоговый кодекс РФ.

На третьем этапе дотации в размере 5 млрд. руб. распределяются с целью частичной компенсации передачи основных полномочий по предоставлению дошкольного образования, общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования. Можно сказать, что появление этой компенсации является проявлением недостатка, также выделенного нами в научно-исследовательской работе по теме «Анализ методики распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ», а именно расчет индек-

са бюджетных расходов, используемый в методике, не учитывает размеры передаваемых расходных полномочий субъектам Федерации на очередной финансовый год.

Отличительной чертой всех трех этапов 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.

В 2005 году данный вид финансовой помощи получили почти все субъекты РФ. Исключением стали лишь 7 регионов с высокой бюджетной обеспеченностью: Липецкая, Самарская и Тюменская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Однако никакой значимой зависимости между уровнем бюджетной обеспеченности и размером дотаций на сбалансированность бюджетов субъектов РФ выявить не удалось. Так, 13 регионов, имеющих бюджетную обеспеченность выше среднероссийского уровня, получили дотации на сбалансированность региональных бюджетов. Даже Москва с бюджетной обеспеченностью в 2,2 раза выше среднероссийской получила 115 млн руб. дотаций.

На наш взгляд, появление в 2004 году в системе межбюджетных отношений РФ дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации нарушает методологический принцип объективности распределения финансовой помощи в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и свидетельствует о необходимости пересмотра существующей методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а не поиска дополнительных источников покрытия несбалансированности бюджетов.

2. В бюджетах регионов РФ на 2006 год Федерация регулирует 35 видов финансовой помощи против 10 направлений в 2004 году. Уве-

личение 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 территории 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 Российской Федерации 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.

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. По итогам 2005 года 23 региона из 69 регионов, получающих финансовую помощь, имели профицит бюджета.

Напомним, что основная идея, заложенная в 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.

Требуемые исходные данные для применения этого метода:

- 1) объем фактически собранных налогов (и неналоговых платежей);
- 2) величина налоговых баз (показатели, прямо или косвенно их отражающим) по всем рассматриваемым налогам и по всем регионам.

Применение метода РНС предполагает пять шагов:

1. Для каждого региона определяются все статьи доходов регионального бюджета.

Платежи, включаемые в состав РНС по каждому региону, должны включать все налоги, которые полностью или частично зачисляются в

консолидированный бюджет субъекта РФ, а также иные платежи, такие как платежи за лицензирование, регистрационные сборы, платежи за получение различных разрешений (прав на ту или иную деятельность), платежи за пользование коммунальными услугами, штрафы, доходы предприятий, находящихся в собственности региональных властей.

Применительно к российским условиям мы предлагаем для распределения помощи регионам из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в индексе налогового потенциала учитывать только налоговые доходы. Анализ неналоговых доходов в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации свидетельствует об их незначительной роли: в среднем по стране их доля в общей сумме доходов составляет порядка 5–6%. Более того, сейчас при расчете индекса налогового потенциала используются также средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки на отрасли экономики по налогам, поступившим в бюджеты субъектов Российской Федерации.

2. Строится единая классификация статей доходов разных регионов.

Для построения репрезентативной структуры налогов все множество платежей, собираемых разными регионами, следует классифицировать по единой схеме. В основу такой классификации закладывается принцип сходства источников доходов. В налоговой практике США элементы репрезентативной налоговой структуры называются налоговыми компонентами.

3. Для каждого класса доходов определяется состав стандартной (нормативной) налоговой базы. В нашем случае по большинству налоговых компонент определение такой стандартной налоговой базы можно позаимствовать непосредственно из действующего законодательства. Такое возможно, если во всех регионах действует одно и то же определение налоговой базы некоторого налога, и при этом имеются данные по размеру налоговой базы этого налога во всех регионах.

Однако по некоторым налоговым компонентам (госпошлина, сборы, задолженность по отмененным налогам и сборам) определить стандартные налоговые базы может быть не так просто. В подобных случаях приходится искать некоторые показатели, косвенно измеряющие налоговые базы таких налоговых компонентов. Требования по



выбору косвенных показателей, отражающих размер стандартных налоговых баз в регионах, следующие:

- 1) эти показатели должны как можно более тесно коррелировать с нормативной налоговой базой (то есть налоговой базой, выбранной в качестве стандартной);
- 2) они должны быть хорошо определены (не допускать неоднозначных толкований);
- 3) по ним должны иметься сопоставимые данные по всем регионам.

Важная особенность этого подхода заключается в том, что данные, используемые для измерения стандартных налоговых баз, должны обязательно браться из независимых источников, которые не подчиняются региональным властям. Мы предлагаем использовать данные органов статистики и отчетность ФНС России «О базе налогообложения».

4. Для каждой налоговой базы определяется репрезентативная (средняя) ставка налогообложения. После того, как для каждого налогового компонента определен стандартный показатель налоговой базы, необходимо определить репрезентативную (усредненную) ставку налогообложения, которая будет применяться к этой налоговой базе. При этом средние ставки рассчитываются не путем усреднения ставок налогообложения, установленных в законодательстве, а путем расчета средневзвешенных фактических налоговых ставок по фактически собранным в регионах платежам. Для этого по каждому налоговому компоненту складываются полученные всеми регионами доходы и это число делится на суммарный размер налоговых баз этого компонента по всем регионам. Полученная в результате такого деления величина будет считаться средней или репрезентативной налоговой ставкой по данному компоненту.

Следует отметить, что при вычислении индекса налогового потенциала (налоговый потенциал региона на душу населения, приведенный к аналогичному показателю по России), который используется при расчете объема помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, не имеет принципиального значения, какие использовать налоговые ставки: максимальные или усредненные, но налоговый потенциал, полученный с использованием средних налоговых ставок, можно использовать в качестве «побочного продукта» для оценки

эффективности деятельности региональных властей в области налогообложения.

5. Производится расчет налогового потенциала каждого региона. Для этого по каждому налоговому компоненту необходимо взять его среднюю ставку (рассчитанную на предыдущем шаге) и умножить на стандартную налоговую базу этого компонента в соответствующем регионе. После сложения таких произведений по всем компонентам получится сумма, отражающая общий объем налоговых доходов, который каждый регион смог бы собрать, если бы прилагал для этого средний уровень налоговых усилий, и если бы состав, структура и ставки налогов во всех регионах были одинаковыми. Именно эта величина и берется в качестве оценки налогового потенциала региона.

В целом метод определения налогового потенциала по РНС позволяет очень 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 же метода РНС достаточно иметь данные за предшествующий год.

Для дальнейшего использования в системе межбюджетных отношений полученную с использованием метода РНС величину налогового потенциала регионов необходимо скорректировать.

1. Необходимо учесть влияние места регистрации налогоплательщиков и наличие у них структурных подразделений на территориях нескольких регионов. Существенное влияние на величину налогового потенциала региона будут иметь показатели по крупным бюджетобразующим предприятиям, поэтому достаточно будет учесть наиболее крупные, состоящие на учете в межрегиональных инспекциях ФНС России.

2. Необходимо учесть наиболее существенные изменения налогового законодательства, приводящие к изменению величины рассчитываемого налогового потенциала по сравнению с отчетным годом. Например, если эти изменения касаются величины налоговых ставок, надо репрезентативную налоговую ставку скорректировать в сторону уменьшения или увеличения. Если эти изменения касаются налоговой базы, то нужно ее объем скорректировать на коэффициент, получаемый расчетным путем, который может быть различным в каждом конкретном случае.

Далее для расчета объемов финансовой помощи, выделяемой из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, величину полученного налогового потенциала необходимо привести к индексному виду. Для этого величина налогового потенциала каждого субъекта РФ делится на численность населения и соотносится с аналогичным показателем по Российской Федерации.

В итоге полученную величину средств, выделяемых регионам, необходимо скорректировать на объем налоговых льгот, устанавливаемых на уровне Федерации. 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 региону на федеральном уровне. Информация об объемах льгот содержится в отчетности налоговых органов о базе налогообложения.

В заключение можно отметить следующее.

1. Продолжается тенденция к уменьшению доли Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в ВВП, но одновременно с этим в 2004 году в системе межбюджетных отношений РФ появились дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации, частично дублирующие и устраняющие недостатки методики распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

2. Ежегодно увеличивается количество направлений финансовой помощи регионам: в 2006 году Федерация регулирует 35 видов финансовой помощи против 10 направлений в 2004 году

3. С 2004 года в РФ применяется механизм горизонтального выравнивания доходов бюджетов субъектов.

4. Исходя из принципа выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъекты, получающие средства из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, должны иметь по итогам года дефицит бюджета. По итогам 2005 года 23 региона из 69 регионов, получающих финансовую помощь, имели профицит бюджета.

В связи с этим авторами данной работы предлагается методика оценки налогового потенциала региона, а на ее основе и индекса налогового потенциала с использованием репрезентативной налоговой системы, суть которой заключается в расчете суммы 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.

Несомненным достоинством использования метода расчета на основе РНС является его прозрачность. Кроме того, все расчеты производятся на дезагрегированных данных и учитывают все особенности налоговых баз региона (их прямых или косвенных характеристик). Недостатком этого метода является то, что он требует использования большого объема данных, хотя в принципе то же самое можно сказать и о существующей методике расчета индекса налогового потенциала.

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

## **ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В. В. Дюбин**

*Начальник отдела комитета экономики администрация г. Великие Луки  
Псковской области, г. Великие Луки  
[dyubin@mail.ru](mailto:dyubin@mail.ru)*

Одной из основных проблем реформы местного самоуправления является создание эффективной системы муниципальных финансов.

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному собранию на 2007 год поставлена задача на продолжение укрепления

экономических основ местного самоуправления, в первую очередь за счет формирования достаточной доходной базы.

В рамках бюджетного и налогового законодательства ключевым звеном в этом вопросе является организация межбюджетных отношений между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных районов (городских округов), бюджетами поселений. В силу того, что существующая 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) (ФФПМР), 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 (финансового плана).

Для выявления состояния практического воплощения этих и ряда других норм Бюджетного кодекса на уровне субъектов Российской Федерации были подвергнуты анализу нормативные основы и существующая практика межбюджетных отношений двадцати двух субъектов Российской Федерации: 4 регионов 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 РФ приняты законы, устанавливающие основы межбюджетных отношений, причем 17 субъектов РФ приняли специальные законы о межбюджетных отношениях, а у остальных эти вопросы рассматриваются в рамках ре-

гиональных 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 15 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 объема фонда на уровень инфляции. И только в законе одного субъекта РФ установлено, что «объем фонда финансовой поддержки определяется в размере 14% от объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета».

В методиках расчета и распределения дотаций между муниципальными образованиями объемы фондов финансовой поддержки по большинству субъектов РФ представлены соответствующими формулами. Наиболее распространенными вариантами определения объемов данных фондов являются следующие:

$$\text{ФФП} = K \times \text{SUM} (P_i - \text{ПД}_i) + S,$$

где  $P_i$  – минимальные расходные обязательства бюджета поселения

$\text{ПД}_i$  – потенциал доходов (налоговые и неналоговые доходы);

$K$  – коэффициент покрытия финансового разрыва в бюджете поселений области.  $K$  устанавливается законом о бюджете субъекта на финансовый год;

$S$  – сумма субвенций, перечисляемых из бюджетов поселений в областной бюджет.

$$\text{ФФП} = \text{SUM} \text{Рас } i - \text{SUM} \text{Дох } i,$$

где  $\text{Рас } i$  – базовые расходы  $i$ -го муниципального образования;

$\text{Дох } i$  – прогнозируемый объем налоговых доходов бюджета  $i$ -го МР(ГО).

$$\text{ФФП} = D \times \text{Пр},$$

где  $D$  – прогноз налоговых, неналоговых доходов областного бюджета, а также доходов, получаемых в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из федерального Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;

$Pr$  – процент, определяемый законом об областном бюджете, исходя из обеспеченности областного бюджета доходными источниками (не более 3%).

Как свидетельствуют первые две формулы, объемы фондов увязаны с объемами доходов и расходов муниципальных образований, которые определяются на основании соответствующих региональных методических материалов. Причем в первом случае предусмотрено сокращение объемов фонда за счет введения поправочного коэффициента, который может пересматриваться ежегодно. На 2007 год он в данном субъекте РФ определен в размере 0,9.

Третий вариант определения объема фонда финансовой поддержки предусматривает его зависимость от объема доходов областного бюджета. Однако и здесь, как в двух первых случаях, предусмотрен ограничитель: не более 3% от объема доходов регионального бюджета. Конкретный размер устанавливается ежегодно. Данный вариант не гарантирует обязательной индексации суммы фонда в последующие годы с учетом инфляционных процессов.

Приведенные схемы определения объемов финансовой помощи позволяют сформулировать предположение о том, что отсутствие обязательных механизмов индексации объемов фондов в последующие годы не гарантирует сохранения объемов в последующие годы, особенно с учетом роста собственных доходов муниципальных образований, поскольку и в первом и во втором вариантах из формул прямо следует, что реальный рост собственных доходов муниципалитетов ведет к сокращению разницы между расходными обязательствами и доходными возможностями местных бюджетов.

Такое положение дел снижает экономический интерес муниципалитетов к наращиванию экономического потенциала соответствующего района или города.

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 исходя из сумм средств, выделяемых из региональных фондов муниципального развития и

фондов сбалансированности местных бюджетов в 2005, 2006 и 2007 гг. (рис. 1). Финансовая помощь в виде субсидий и субвенций из других фондов не учитывалась.

Как свидетельствуют данные рисунка 1, объемы финансовой помощи муниципальным образованиям имеют тенденцию к росту в целом по исследуемой группе субъектов РФ. Так, если в 2005 г. объем финансовой помощи (без учета субвенций) составил порядка 38 млрд. руб., то в 2006 г. помощь увеличилась на 42% и составила 54 млрд. рублей. По плану на 2007 год рост должен быть практически почти таким же (39%) и объем должен достигнуть 75 млрд. руб.

Примечательно, что объемы финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета имеют несколько иную динамику. В 2005 году субъекты получили из федерального фонда финансовой поддержки значительно больше, чем передали муниципалитетам (61 и 38 млрд. руб. соответственно). Но уже в 2006 г. объемы получаемой помощи и передаваемой помощи по субъектам практически сравнялись (55 и 54 млрд. руб.). На 2007 год финансовая помощь муниципалитетам на 25% превышает объемы федеральной помощи.

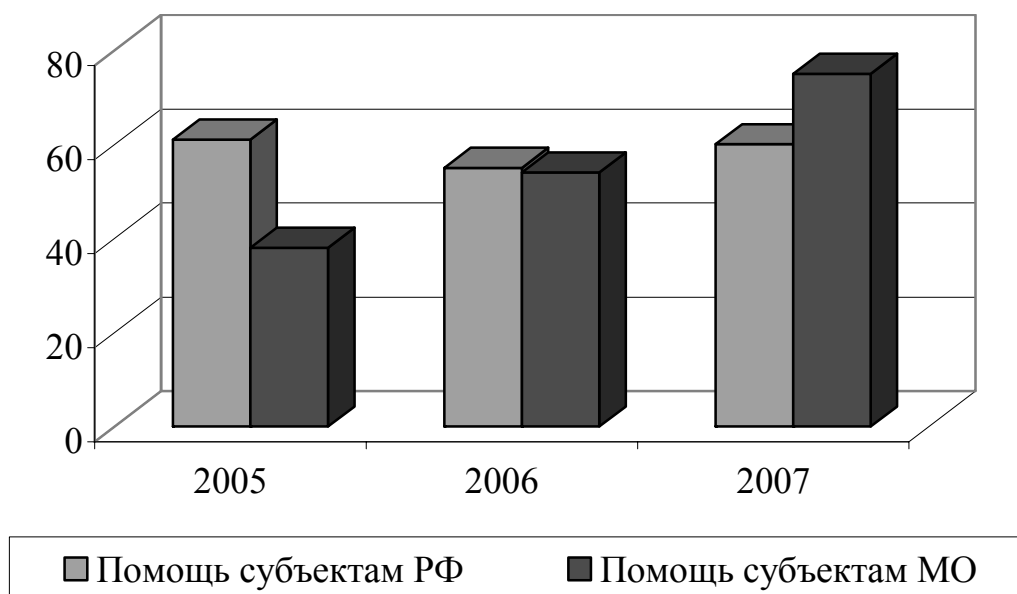


Рис. 1. Динамика финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета и муниципальным образованиям из региональных бюджетов (млрд. руб.)



Вместе с тем необходимо отметить, что эта тенденция по увеличению финансовой помощи муниципалитетам из региональных бюджетов не является всеобъемлющей. Несмотря на то, что в целом по исследуемой группе наблюдается значительный рост финансовой помощи, у группы субъектов (почти у 40%) объемы финансовой помощи не только не увеличились, но и наблюдалось их уменьшение в абсолютных цифрах.

Разумеется, такое сокращение финансовой помощи обусловлено, прежде всего, ростом собственных налоговых, неналоговых доходов муниципалитетов, однако такое положение дел ведет, как уже отмечалось выше, к снижению стимула у муниципалитетов в наращивании собственной доходной базы.

По всей видимости, наблюдаемые особенности отражают процессы переходного свойства, связанные как с реализацией нового законодательства о местном самоуправлении, так и с разграничением расходных полномочий по уровням бюджетной системы.

Значимый интерес представляет структура финансовой помощи муниципальным образованиям из региональных бюджетов, с учетом того, что она складывается за счет средств фондов финансовой поддержки для обеспечения сбалансированности местных бюджетов, фондов муниципального развития и фондов сбалансированности.

Динамика соотношений между объемами финансовой помощи, выделяемой для обеспечения сбалансированности, фондами сбалансированности и развития представлена на рисунке 2. Данные диаграммы свидетельствуют о том, что структура финансовой помощи отличается достаточной изменчивостью. Если в 2005 году объем помощи из фондов финансовой поддержки составил 26 млн. рублей, а из двух других – 12 млн. рублей, то в 2006 году это соотношение составило 46 и 8 млрд. руб. Иными словами, с началом реализации новой редакции закона о местном самоуправлении и поправок в Бюджетный кодекс, устанавливающих новый порядок финансовой помощи муниципалитетам, субъекты Российской Федерации сосредоточили финансовую помощь в фондах, обеспечивающих выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

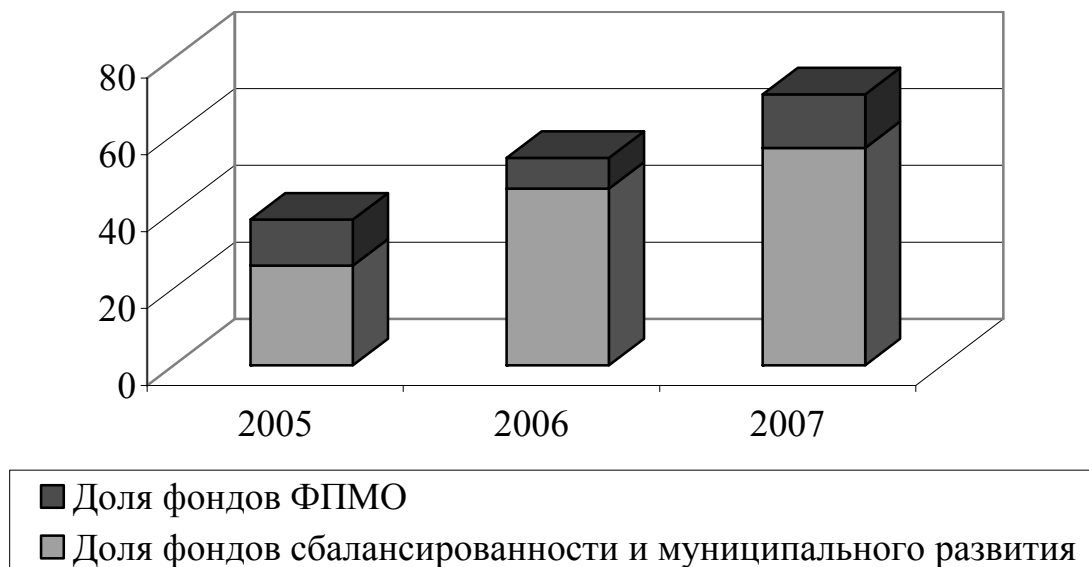


Рис. 2. Динамика объемов финансовой помощи муниципалитетам за счет фондов муниципального развития и сбалансированности местных бюджетов

Вместе с тем в 2007 году наблюдается увеличение централизованной помощи за счет фондов сбалансированности и развития муниципальных образований. Объемы финансовой помощи за счет региональных фондов муниципального развития выросли более значимо по сравнению с дотацией на выравнивание бюджетной обеспеченности. Если плановые дотации из фонда финансовой поддержки выросли до 56,6 млрд. рублей, то помощь из фондов развития – до 14 млрд. руб. Рост составил 23 и 75% соответственно.

Соотношение финансовой помощи за счет фондов сбалансированности и муниципального развития представлено на рисунке 3. В 2005 году фонды сбалансированности составили 11 млрд. рублей и были доминирующим инструментом помощи по данной группе фондов, поскольку 980 млн. рублей на муниципальное развитие существенного вклада не представляли. В 2006 году соотношение становится близким к паритетному: 4,9 и 3,7 млрд. руб. соответственно. В 2007 году объемы фондов муниципального развития становятся доминирующими и более чем в 2 раза превышают фонды сбалансированности – 4,5 и 9,9 млрд. рублей соответственно.

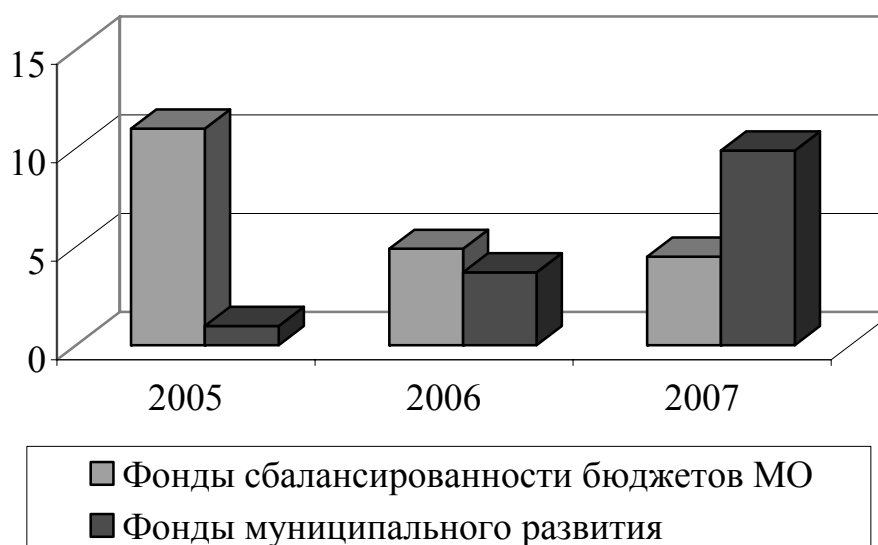


Рис. 3. Динамика объемов финансовой помощи муниципальным образованиям за счет фондов сбалансированности и фондов муниципального развития (млрд. руб.)

Наметившаяся концентрация ресурсов за пределами фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, как представляется, не имеет однозначной оценки.

С одной стороны, такая концентрация позволяет успешнее и быстрее решать накопившиеся проблемы конкретных муниципальных образований в рамках программ развития регионов. С другой – снижается самостоятельность органов местного самоуправления, поскольку эта же концентрация предполагает, что объем средств на муниципальное развитие в очередном финансовом году будет более существенно зависеть от политического компонента, чем от экономического.

Кроме того, необходимо иметь в виду значительно менее проработанную правовую составляющую формирования и распределения средств по сравнению с дотацией на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В результате такого положения дел возникает неопределенность с объемами этого вида финансовой помощи в последующие годы, что существенно осложняет формирование среднесрочных программ развития муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений.

Следующим, весьма существенным, моментом в системе межбюджетных отношений на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований стали очередные изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации, внесенные Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ, в части формирования бюджетов на 2008 год и последующие годы, уже вступившие в силу.

В новой редакции кодекса (ст. 139.1) не только отсутствует норма о фондах муниципального развития, которая только начала реализовываться, но и значительно ограничены возможности субъектов в выделении иных (кроме определенных в кодексе) межбюджетных трансфертов – не более 10% от общего объема финансовой помощи (без субвенций). Реализация данных норм может привести к существенному сокращению финансирования строящихся муниципальных объектов в последующие годы. В результате возникает вероятность того, что объекты капитального строительства могут переходить в разряд так называемого «долгостроя», что особенно негативно для вновь начатых инвестиционных проектов.

Новая редакция Бюджетного кодекса также видоизменяет межбюджетные отношения между субъектами РФ и муниципальными образованиями. Во-первых, изменяется подход к формированию финансовой помощи: если в действующем варианте кодекса предусматривается, что законом субъекта РФ определяется порядок образования ФФПМО и распределение дотации из него, то в новой редакции кодекса, вступающей в силу с 2008 года, «дотации из бюджета субъекта РФ образуют фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Норм о размерах и порядке формирования этого фонда в новой редакции кодекса нет.

Кроме того, в отличие от федерального фонда финансовой поддержки, объем, который согласно статье 131 новой редакции БК, на последующий год не может быть меньше, чем в текущем году. На уровне субъектов РФ Бюджетный кодекс допускает возможность и меньшего его объема, поскольку федеральных ограничений нет и с учетом объема собственных доходов муниципальных образований субъект РФ имеет право уменьшать объем дотаций. Как показано выше, в существующих региональных законодательных актах и фактически на практике такая возможность заложена.

Приведенные данные свидетельствуют, что существующие правовые механизмы финансовой поддержки не могут гарантировать муни-

ципалитетам 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 и, как уже отмечалось, уменьшает экономические стимулы для муниципалитетов в развитии собственной доходной базы.

В свете изложенного представляется необходимым рассмотреть вопрос о введении в Бюджетный кодекс Российской Федерации нормы, закрепляющей в обязательном порядке осуществление индексации объемов финансовой помощи муниципальным образованиям в виде дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на последующий финансовый год с учетом инфляционных процессов.

Другим важным вопросом, требующим соответствующего законодательного регулирования, представляется сохранение на переходный период в Бюджетном кодексе нормы о фондах муниципального развития с введением в нее положений о порядке формирования данных региональных фондов.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведение в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 91.

2. Дюбин В. В. Бюджеты субъектов Российской Федерации и региональное развитие / В. В. Дюбин. Великие Луки, 2007. 170 с.

3. Лавровский Б. Трансфертный механизм: преодолен ли кризис? / Б. Лавровский, Е. Постникова // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 84-96.

4. Основные показатели социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в 2006 году (Федеральная служба государственной статистики) – [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

5. Сигова С. В. Сравнительный анализ вкладов бюджетов всех уровней в душевые доходы и расходы на территории субъектов федерации / С. В. Сигова, В. А. Гуртов, А. С. Ревайкин // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России. Петрозаводск, 2006. С. 63-89.

## ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Н. В. Дядик

*М.н.с. Института экономических проблем КНЦ РАН, г. Апатиты*  
[ndyadik@mail.ru](mailto:ndyadik@mail.ru)

Налоги – главный источник формирования бюджета. Законодатель определяет сущность этой категории как обязательный, безвозмездный платеж, взимаемый с юридических и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства (муниципальных образований).

Наиболее простым способом получения дополнительных налоговых доходов 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<sup>1</sup>. Поэтому наибольшего фискального эффекта для государства при сохранении положительного финансового эффекта от ведения бизнеса для налогоплательщиков можно добиться на основе проведения политики государственного регулирования и оптимизации налогового бремени.

В рамках действующего налогового и бюджетного законодательства львиную долю доходной части региональных бюджетов формируют 3 основных налога: налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и налог на имущество (рис. 1).

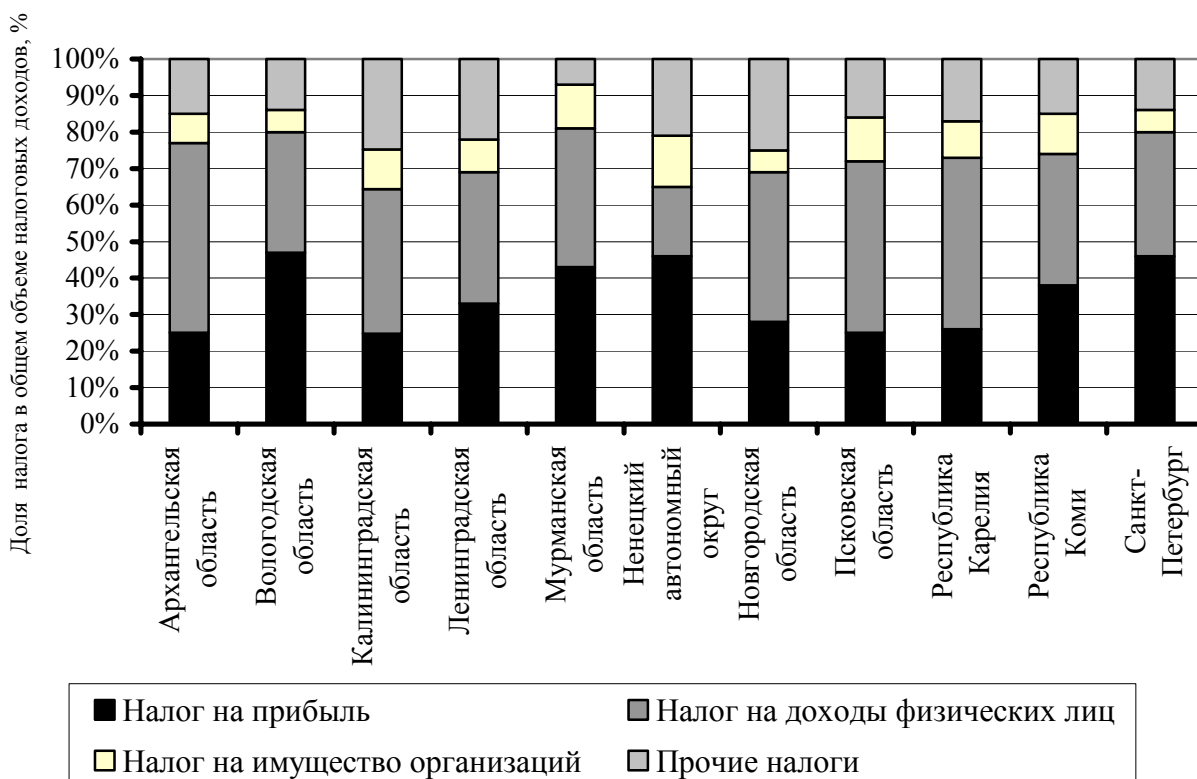
Главными наполнителями региональных бюджетов являются крупные корпорации.

В то же время многими корпоративными структурами современной России используются различные способы «оптимизации» налогообложения, что негативно сказывается на наполнении региональных бюджетов. В частности, широкое применение получила практика трансфертного ценообразования крупными корпорациями, располо-

---

<sup>1</sup> Wanniski J. Taxes, Revenues, and the Laffer Curve // The Public Interest, Winter, 1978.

женными на территории нескольких субъектов Федерации, а то и государств.



Источник: [www.fpcenter.ru](http://www.fpcenter.ru)

Рис. 1. Распределение налоговых доходов консолидированного бюджета субъектов Северо-Западного федерального округа за период 2006 г.

Как показывает проведенный анализ, крупные корпорации имеют существенную территориальную дифференциацию бизнеса (табл. 1). То есть производственные предприятия холдинга или производственный центр зарегистрированы в одном регионе, а центр получения прибыли, как правило, в другом. Взаимодействие между центрами холдинга осуществляется через механизм трансфертного ценообразования.

*Карта корпоративных интересов в России<sup>2</sup>*

Территориально-производственный комплекс	Специализация	Корпоративные интересы
Уральский	Цветная и черная металлургия, тяжелое машиностроение	УГМК, СУАЛ, «Евразхолдинг», ММК, «Мечел», «Интеррос»
Кузбасский	Уголь, энергетика, коксохимия, цветная и черная металлургия, тяжелое машиностроение	УГМК, «Русский алюминий», «Евразхолдинг», «Северсталь»
Средне-Енисейский и Канско-Ачинский	Энергетика, уголь, цветная металлургия, химия, машиностроение, лес	«Сибур», «Агромашхолдинг», МДМ, «Интеррос» (ГМК «Норильский никель»)
Братско-Усть-Илимский	Гидроэнергетика, цветная металлургия, целлюлозно-бумажная промышленность, лес, руда	«Русский алюминий», «Альфа-групп», МДМ, «Илим палп», «ЮКОС»
Иркутско-Черемховский	Уголь, гидроэнергетика, нефтехимия и химия, цветная металлургия	СУАЛ, МДМ, ТНК, «ЮКОС»
Обский и нефтехимия	Нефть, газ, нефтепереработка	«ЛУКОЙЛ», ЮКОС, ТНК, «Сургутнефтегаз», «Сибнефть», «Сибур», «Газпром»
Норильский	Цветная металлургия	«Интеррос» (ГМК «Норильский никель»)
Пермский	Нефть, газ, калийные удобрения, нефтепереработка, лес	«ЛУКОЙЛ», «Уралкалий», «Интеррос», «Альфа-групп»
Курская Магнитная Аномалия	Железная руда, черная металлургия, машиностроение	НЛМК, «Газпроинвест холдинг», «Металлоин вест», УГМК, МАИР
Кольский	Гидроэнергетика, фосфорные удобрения, цветная металлургия, железная руда	«ЛУКОЙЛ», «Интеррос», «Северсталь», МДМ
ТПК Севера России	Черная металлургия, уголь, нефтепереработка, целлюлозно-бумажная промышленность, лес	«ЛУКОЙЛ», «Северсталь», «Илим палп», «Титан», «Сургутнефтегаз»

<sup>2</sup> Княгинин В. Н., Щедровицкий П. Г. Промышленная политика России: кто оплатит издержки глобализации. М.: Европа, 2005. 160 с.



Волжско-Камский и нефтехимия	Нефть и газ, нефтепереработка «Башнефтехим»	«Татнефть», «Башнефть»
Средневолжский	Нефтепереработка, химия и нефтехимия, машиностроение	«ЛУКОЙЛ», «Северсталь», «Сок», «Русский алюминий», МДМ, АвтоВАЗ, ЮКОС, ТНК, ЕПК, «Газпром»
Западно-Якутский	Алмазы и драгметаллы	«Алроса»
Южно-Якутский	Уголь, энергетика, нефть	«Якутуголь», ЮКОС, ТНК, МДМ, «Северсталь»

С точки зрения экономической теории трансфертная цена – это цена, используемая крупными компаниями, в частности транснациональными, в сделках, совершаемых между своими филиалами, подразделениями и дочерними обществами. Трансфертная цена, как правило, ниже цены, применяемой при аналогичных сделках с другими компаниями. Поэтому использование крупными корпорациями механизма трансфертного ценообразования позволяет минимизировать налогообложение. При этом применение такого механизма приводит к перераспределению доходов в пользу организаций, зарегистрированных в зонах с льготным налогообложением (рис.2).

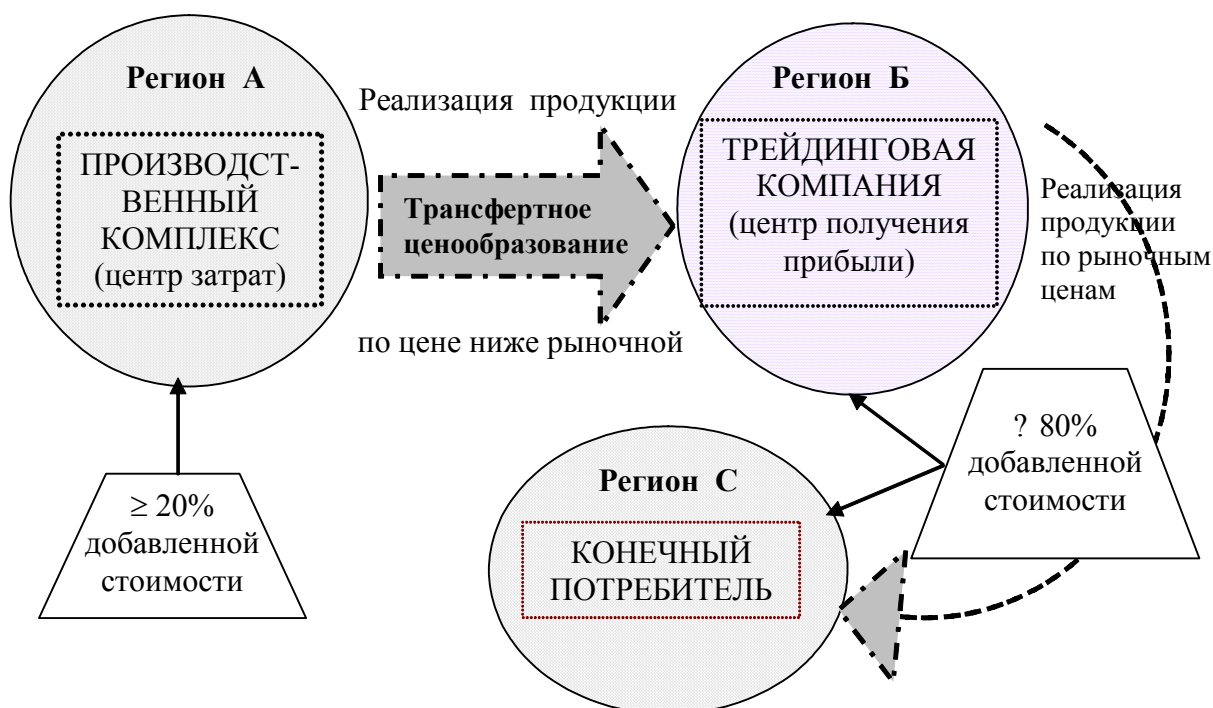


Рис. 2. Перераспределение добавленной стоимости между регионами

Существует несколько возможных подходов к решению проблемы трансфертного ценообразования, а следовательно, к обеспечению справедливого перераспределения добавленной стоимости между регионами, налоговыми резидентами которых являются центры ответственности холдинга.

**Первый подход** определяется существованием фискальной нормы, в соответствии с которой законодатель предоставляет налоговому органу право проверить цену сделки на соответствие рыночному уровню цен (ст. 40 НК РФ). В частности, налоговые органы при осуществлении контроля полноты исчисления налогов вправе проверять правильность применения цен в следующих случаях:

- а) по сделкам между взаимозависимыми лицами;
- б) по товарообменным операциям;
- в) при внешнеторговых сделках;
- г) при отклонении цен более чем на 20% от уровня цен, применяемых по идентичным товарам.

В случае выявленного отклонения налоговый орган вправе вынести мотивированное решение о доначислении суммы налога.

В связи с отсутствием единой методики определения рыночной цены налоговым органам достаточно сложно доказать факт применения механизма трансфертного ценообразования. В настоящий момент в арбитражной практике существуют как негативные, так и позитивные решения по выявлению отклонения реализационных цен от рыночных. Например, постановлением от 25.10.2000 №А75-624А/99-38А/2000 Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа удовлетворил претензию истца («Юганскнефтегаз») о неправомерном доначислении налога на прибыль на основании статьи 40 Налогового кодекса РФ. Другой пример – постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 13860/03 свидетельствует о том, что судебный орган принимает позицию ответчика (налоговых органов) в отношении правильности определения рыночных цен при совершении сделок с ценными бумагами по иску ОАО «Красноярская угольная компания».

**Второй подход** заключается в создании новой системы налогового администрирования крупного бизнеса. Одним из важнейших направлений работы в области совершенствования налоговой системы Рос-

---

сийской Федерации является улучшение качества налогового администрирования крупных налогоплательщиков, поскольку именно они формируют большую часть доходов бюджета. Внедрение этой системы позволит осуществлять постоянный мониторинг деятельности крупных корпораций и минимизировать негативный эффект от применяемого крупными корпорациями трансфертного ценообразования.

Несмотря на существующие механизмы контроля со стороны государства над трансфертным ценообразованием, де-факто диспропорции в распределении прибыли между центрами ответственности корпораций существуют. Более того, происходит утечка капитала, не только за пределы региона, но и страны.

В то же время действующее законодательство позволяет определенным образом воздействовать на процесс перераспределения добавленной стоимости между центрами ответственности корпораций, расположенными в разных регионах. Этот подход может быть эффективно противопоставлен государством трансфертному ценообразованию корпораций в борьбе за перераспределение добавленной стоимости в пользу регионов, на территории которых расположены производственные комплексы крупных холдингов. Главный ресурс, определяющий возможность применения подхода, – возможность изменения налоговых ставок на региональном уровне.

В настоящее время в Налоговом кодексе РФ закреплено три вида региональных налогов: налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес. Региональным властям предоставлены полномочия по изменению налоговых ставок в зависимости от социально-экономической ситуации в регионе. Предоставленное право региональные власти могут использовать как инструмент возврата в регион добавленной стоимости, выведенной в результате применения механизма трансфертного ценообразования.

Рассмотрим влияние изменения налогового законодательства на уровень налоговых доходов в регионе (табл. 2).

Таблица 2

*Изменение налоговых доходов регионов при различных вариантах реформирования системы налогообложения в России*

Вариант		Добывающее или перерабатывающее предприятие (центр затрат)	Трейдинговая компания (центр получения прибыли)
		Регион 1	Регион 2
ВАРИАНТ 1:		Большой эффект	Меньший эффект
Действующие ставки по региональным налогам	РЦ'		
		ТЦ''	Меньший эффект
ВАРИАНТ 2:		Большой эффект	Меньший эффект
Увеличение ставок по региональным налогам:	РЦ'		
		ТЦ''	Большой эффект

Вариант РЦ' – в условиях рыночного ценообразования.

Вариант ТЦ'' – в условиях трансфертного ценообразования.

### **Вариант 1. Действующие ставки по региональным налогам**

В условиях трансфертного ценообразования это приводит к перераспределению добавленной стоимости от добывающих или перерабатывающих регионов к регионам, осуществляющим торговлю.

В условиях рыночного ценообразования налоговые доходы в большей степени будут аккумулироваться в бюджетах сырьевых территорий – за счет более равномерного распределения прибыли между структурами холдинга.

### **Вариант 2. Увеличение ставок по региональным налогам**

В случае усиленной нагрузки на активы производственных предприятий возможно наиболее справедливое перераспределение части добавленной стоимости между центрами ответственности холдинга.

В условиях как трансфертного, так и рыночного ценообразования увеличение налоговых доходов происходит в добывающих или перерабатывающих регионах. Поэтому если механизм трансфертного ценообразования доказан, необходимы изменения в региональном налоговом законодательстве.

### Список литературы

1. Крюков В. А. Региональные аспекты реформирования налоговой системы в нефтегазовом секторе России / В. А. Крюков, А. Е. Севастьянова, А. Н. Токарева, В. В. Шмат. Новосибирск: ИЭи-ОПП СО РАН, 2001. 160 с.
2. Петрунин В. В. О трансфертном ценообразовании / В. В. Петрунин // Все о налогах. 2005. № 7.
3. Княгинин В. Н. Промышленная политика России: кто оплатит издержки глобализации / В. Н. Княгинин, П. Г. Щедровицкий. М.: Европа, 2005. 160 с.
4. Электронный ресурс: [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)

## ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ ДОХОДНЫМИ ИСТОЧНИКАМИ

**Е. А. Ермакова**

*Доцент кафедры финансов Саратовского государственного  
социально-экономического университета, г. Саратов*  
[ermakova@ssea.runnet.ru](mailto:ermakova@ssea.runnet.ru)

Налоговые поступления являются основным источником формирования как федерального, так и региональных бюджетов (около 80%), а уровень собираемости налогов и эффективность их функционирования напрямую влияют на состояние финансового потенциала регионов, экономическую стабильность и самостоятельность территорий.

В современных условиях налоговая система призвана решать не только задачи фискального наполнения бюджетов, но и способствовать обеспечению поддержки и стимулирования предпринимательства и хозяйственной инициативы. Региональные органы власти должны иметь возможность реально влиять на развитие данных процессов, обеспечивать наибольшую степень возвратности налогов через социальные и другие услуги, предоставляемые жителям данного региона, что в свою очередь предопределяется наличием устойчивых финансовых ресурсов, поступающих в регион.

Отсутствие реальной финансовой базы для организации управления экономикой и социальной сферой на региональном уровне – про-

блема достаточно старая. В условиях же становления российского федерализма она обострена в первую очередь высокой степенью концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне, что естественно снижает роль и значение региональных финансов.

Проводимые в России реформы, в том числе налоговые, фактически игнорируют, что Россия – федеративное государство, в финансовой сфере которого функционируют территориальные бюджеты.

Анализ структуры налоговых поступлений, распределяемых между федеральным и территориальными бюджетами РФ, показывает, что в соответствии с действующим законодательством на протяжении ряда лет свыше 50% налоговых доходов концентрируется в федеральном бюджете (рис. 1).

Налицо централизация налоговых поступлений на федеральном уровне. В результате вступают в противоречие два законодательства: бюджетное, провозглашающее самостоятельность субъектов Федерации, и налоговое, реформирование которого фактически лишает регионы собственных доходных источников.

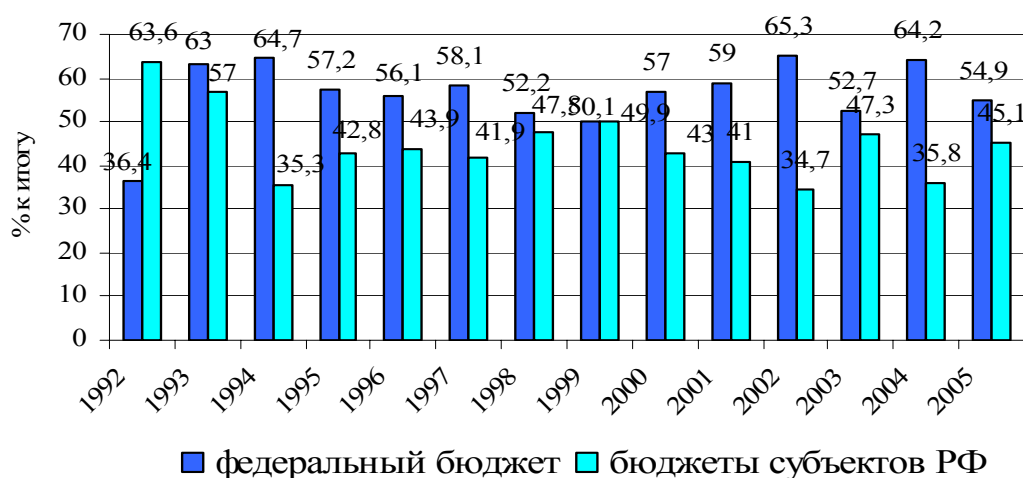


Рис. 1. Распределение налоговых поступлений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ, %<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Составлено на основе данных Российского статистического ежегодника (М., 2005), а также сервера Министерства финансов РФ <http://www1.minfin.ru>

Кроме того, основная часть субфедеральных доходов в настоящее время формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Высокая зависимость регионов от центра не стимулирует активные действия органов субъектов РФ по наращиванию налогового потенциала на подведомственной территории.

Современная налоговая система России по общей структуре, принципам построения и перечню обязательных налоговых платежей в целом соответствует схемам, используемым в ведущих зарубежных государствах.

Финансовая самостоятельность субъектов Федерации, определяемая величиной финансового потенциала региона, в значительной степени предопределяется разграничением налогов по вертикали бюджетной системы на постоянной основе. Это базовое условие, от которого зависит уровень доходов территорий. Проблема распределения доходных полномочий между уровнями власти в России вряд ли может быть решена в рамках действующего налогового и бюджетного законодательства. Это один из сложнейших вопросов мировой практики, а не только России. В связи с этим данная проблема имеет и теоретическую сторону, которая постоянно должна совершенствоваться.

Поправки к бюджетному законодательству изменили наполняемость понятия «собственные доходы бюджета». В соответствии со ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам бюджетов относятся: налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах; неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций и(или) региональных фондов компенсаций. Вместе с тем в составе безвозмездных поступлений субъектов РФ учитываются дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и другие поступления, которые вряд ли можно считать действительно собственными средствами региона, которые зависят от его экономической активности. Учет в составе собственных доходов бюджета безвозмездных и безвозвратных перечислений кроме субвенций, несколько искажает реальное положение вещей, т. е. уменьшает показатели покрытия расходов регионов собственными доходами в целом по России около 2 раз, а в Саратовской области свыше 3 раз (табл. 1).

Таблица 1

*Оценка собственных доходов и потребностей в дополнительном финансировании субъектов РФ, млн. руб.<sup>2</sup>*

	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Консолидированный бюджет Саратовской области	
	2005	2005	2006
Итого доходов	2450846,6	22622,8	27305,2
Итого расходов	2659433,7	23228,8	28847,6
Безвозмездные поступления, в том числе	330572,6	4124,6	6168,2
субвенции	40239,2	387,7	1037,1
Собственные доходы (доходы – безвозмездные поступления)	2120273,9	18498,2	21137,0
Собственные доходы (доходы – субвенции)	2410607,4	22235,1	26268,1
Потребность в дополнительном финансировании (расходы – собственные доходы (за вычетом безвозмездных поступлений))	539159,87	4729,8	7710,6
Потребность в дополнительном финансировании (расходы – собственные доходы (за вычетом субвенций))	248826,3	993,7	2579,5

Такой состав собственных доходов исходит из того, что указанные средства, поступившие в бюджет на безвозмездной и безвозвратной основе, становятся собственностью соответствующего территориаль-

<sup>2</sup> Составлено и рассчитано на основе: информационный сайт Министерства финансов РФ <http://www1.minfin.ru>; Бюджет Саратовской области на 2006 год в кратком изложении. Проект Министерства финансов Саратовской области. Саратов: Летослов, 2005.



ного образования. 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 вышестоящего 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.

Налоговые доходы бюджетов субъектов РФ более чем на 70% формируются за счет двух федеральных налогов, полностью или частично зачисляемых в доход субфедеральных бюджетов. Так, поступления налога на прибыль организаций формируют 33,4% налоговых доходов, а поступления налога на доходы физических лиц 37,7%. Существенными источниками налоговых доходов являются также акцизы (8,2% налоговых доходов), налоги на имущество (9,8%), а также налоги на совокупный доход (3,2%). Эти показатели отражают средние по всем регионам характеристики, но имеет место весьма существенная дифференциация регионов по показателям доли отдельных налогов в доходах бюджетов. Можно выделить с определенной долей условности шесть групп регионов.<sup>3</sup>

К первой группе относятся субъекты РФ, для которых доля поступлений из федерального бюджета превышает 50% всех доходов. Таких

---

<sup>3</sup> Лыкова Л. Дифференциация субъектов Российской Федерации: роль налоговых механизмов //Федерализм. 2005. №4. С. 170.

регионов 14, для четырех из них дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности превышают 50%, а среди налоговых доходов преобладает налог на доходы физических лиц. В целом доля налоговых доходов в общих доходах консолидированных бюджетов составляет в среднем по группе 25,4%.

Вторую группу формируют 6 регионов, для которых ключевую роль в формировании доходов их бюджетов играют налог на прибыль и налог на добычу полезных ископаемых (на его долю приходится около 19%), при этом роль налога на доходы физических лиц составляет в среднем 17% налоговых доходов.

Третью группу составляют в основном мощные в промышленном отношении регионы, для которых поступления налога на прибыль составляют основной источник налоговых поступлений бюджетов (38%), при этом налог на доходы физических лиц также значителен (21%).

Четвертая группа включает в себя субъекты РФ, для бюджетов которых характерен относительный паритет между налогом на прибыль (25%) и налогом на доходы физических лиц, причем роль второго чуть более значительна (30%).

Пятую группу формируют 24 региона, для которых основным источником налоговых доходов являются поступления налога на доходы физических лиц (29%), при этом роль налога на прибыль существенно меньше (16%). Для этой группы существенную роль играют федеральные дотации (10%). При этом степень диверсифицированности доходной базы невелика.

Шестая группа включает 19 регионов (включая Саратовскую область) со слабо диверсифицированной доходной базой. В доходах этой группы доминирует налог на доходы физических лиц, хотя значимыми являются также поступления налога на прибыль и акцизов, существенна и роль дотаций.

Привязка бюджета к ограниченному числу доходных источников означает высокую нестабильность налоговых поступлений и выраженную зависимость от конъюнктуры частных рынков (мировых рынков черных и цветных металлов, в частности).

Состав группы регионов, в основном формирующих налоговые доходы консолидированного бюджета, остается неизменным – г. Москва и Санкт-Петербург, Московская, Самарская и Свердловская области, республики Башкортостан и Татарстан, Ямало-Ненецкий и Хан-

ты-Мансийский автономные округа. В 2004 году ими собрано 57% всех налогов и сборов, в 2005 году – 62,4%.

Поступление налогов, сборов и других обязательных платежей на 2006 год в Саратовской области запланировано в объеме 21137,0 млн. рублей (10,3% к ВРП) с ростом относительно уровня 2005 года на 14,3%, в том числе налоговые доходы составят 19929,9 млн. рублей (9,7% к ВРП). Наибольший удельный вес в структуре налоговых доходов составляет налог на доходы физических лиц (40,7%), а также налог на прибыль организаций (25,1%), при этом имущественные налоги составляют 18,6% консолидированного бюджета Саратовской области в 2006 году.

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. Основной особенностью этих налогов является малая подвижность налогооблагаемой базы, по этой причине данные налоги целесообразнее оставлять в ведении регионов, где можно вести планомерную работу по учету и движению имущества.

По налогу на имущество организаций имеет место чрезмерная неравномерность сбора по регионам. При этом установленные по данному налогу льготы, в частности, в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередач, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, обуславливают значительные потери региональных бюджетов. Например, в Оренбургской области вследствие этого потери бюджета составляют 2 млрд. руб. в год, в Тульской области в 2004 г. – 1,1 млрд. рублей, или 92% к сумме налога, начисленной к уплате.<sup>4</sup> Сумма налога, не поступившая в 2004 году в бюджет Саратовской области в связи с предоставлением налогоплательщикам указанных льгот, сопоставима с суммой налога на имущество, начисленной к уплате. В целях устранения данного недостатка было бы не-

---

<sup>4</sup> Пронина Л.И. Как увеличить налоговые доходы? Предложения по увеличению налогооблагаемой базы субъектов РФ и муниципальных образований для исполнения соответствующими органами власти собственных полномочий. <http://www.bujet.ru>.

обходимо обеспечение компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов региональных бюджетов в случае предоставления федеральным законодательством льгот по местным и региональным налогам (земельный налог, налог на имущество организаций и т. д.).

В условиях невозможности маневрирования собственными налоговыми доходами субъекты РФ должны вести активную работу и разрабатывать меры по сокращению налогоплательщиками недоимки по платежам в консолидированный бюджет субъекта РФ.

Развитие системы региональных и местных налогов, уплачиваемых налогоплательщиками по месту жительства или фактического нахождения объекта обложения, происходит медленно. За последний год доля поступлений региональных налогов и сборов в формировании налоговых доходов практически не изменилась и составляет 16-17% от общей величины налоговых поступлений. В соответствии с прогнозом Минфина РФ в 2006 году сборы налогов на имущество организаций должны были увеличиться на 44%, однако фактический прирост поступлений этого налога в январе-мае 2006 г. по отношению к аналогичному периоду 2005 г. составил 30,4%. Плохо собирается и транспортный налог.

Проблемы с собираемостью региональных и местных налогов (в Саратовской области задолженность по налогам по состоянию на 1 апреля 2006 г. составила 7421,2 млн. руб., из нее 78,9% приходится на федеральные налоги) заставили представителей регионов и депутатов вновь обратиться к проблеме реформирования системы подоходного налога – с целью перейти к перечислению налога по месту жительства налогоплательщика. К сожалению, эти меры практически при любой схеме перераспределения либо существенно снизят прозрачность налога, либо приведут к падению его собираемости и поэтому не могут заменить собой необходимость развивать систему имущественных налогов.

К одной из важных, но решаемых проблем увеличения собственных налоговых доходов субъектов РФ можно отнести неуплату налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщиков, а налога на прибыль организаций – по месту экономической деятельности его структурных подразделений. В такой ситуации органы власти субъектов РФ не заинтересованы конкурировать за привлечение на территорию своей юрисдикции состоятельных физических лиц. Практика свидетельствует, что значительное число людей работают в горо-

дах, а проживают в других муниципальных образованиях и нередко – в других субъектах РФ. Основные государственные (в том числе и муниципальные) услуги они получают по месту своего жительства. Поступления же от уплачиваемых ими налогов зачисляются в бюджеты органов власти, на территории которых они работают. Здесь же они получают минимум государственных услуг. Неуплата налоговых поступлений по месту жительства физических лиц и по месту фактической экономической деятельности предприятий, во-первых, не обеспечивает перераспределительного эффекта, а во-вторых, обуславливает неэффективное использование ограниченных денежных средств, доступных государству. Субфедеральные и местные бюджеты недополучают финансовые ресурсы для развития инфраструктуры своих территорий и предоставления населению социальных услуг: например, ежегодно потери бюджета Ленинградской области в связи с зачислением НДСЛ не по месту жительства, а по месту работы составляют более 1 млрд. руб. Поэтому налог на доходы с физических лиц должен уплачиваться по месту жительства. Предприятия, фактически перечисляющие налоговые платежи, смогут перечислять их по месту жительства налогоплательщиков. Такая форма уплаты будет стимулировать органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления контролировать институт регистрации граждан. В отношении налога на прибыль предприятиям со сложной производственной структурой нецелесообразно будет осуществлять «серые» схемы по минимизации налоговых платежей в бюджеты субфедеральных органов власти, использовать внутрифирменные трансфертные цены. Прогнозы показывают, что если вся прибыль будет уходить в головную контору, это очень быстро приведет к фатальному износу основного капитала. Субъектам РФ станет экономически и финансово невыгодным создавать на своих территориях филиалы и дочерние компании предприятий, учрежденных в других регионах. В итоге это приведет к подавлению конкуренции, защите своих слабых производителей, снижению уровня экономической активности, снижению темпов прироста ВВП. Например, в Иркутской области за 2003-2004 гг. потери областного бюджета в части региональных налоговых доходов составили около 12 млрд. руб. из-за «ухода из области» крупнейших налогоплательщиков, региональные налоги от которых в 2005 г. поступают в бюджет г. Москвы, в то время как рабочие и служащие на таких предприятиях пользуются инфраструктурой Иркутска. В Орловской области перевод крупных на-

логоплательщиков в межрегиональную налоговую инспекцию ФНС России привел к потерям бюджета области в 2005 г. в сумме 343,7 млн. руб.<sup>5</sup>

Острота проблемы обеспечения субъектов РФ доходными источниками подтверждается и наличием хронической кредиторской задолженности, без существенного ее снижения по отношению к расходам. Например, в Ульяновской области кредиторская задолженность по итогам 2003 г. составила 4535,3 млн. руб., или 48,9% к расходам, против 1772,1 млн. руб. (45,9%) за 2000 г. В Мурманской области кредиторская задолженность по итогам 2003 г. составила 2989,7 млн. руб. (18,4%) против 1992,4 млн. руб. (24,5%) за 2000 г. В Саратовской области кредиторская задолженность по состоянию на 1 января 2006 г. составила 71338 млн. руб., или 74,5% расходов.

К вопросам увеличения доходов бюджетов субъектов РФ и в целом в стране следует подходить осторожно. ВВП на 30-35% состоит из налоговых поступлений. Отсюда следует, что если государственный сектор увеличивает налогооблагаемую базу, то это приводит к сокращению доли в ВВП частного сектора, а в результате – к сокращению доходных поступлений в бюджеты всех уровней.

Отметим еще одну важную проблему. Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве оказывают противоречивое, нередко противоположное (положительное и отрицательное) влияние на доходный потенциал субъектов РФ. За период с 2004 по 2006 г. включительно общая сумма выпадающих доходов в связи с изменениями бюджетного и налогового законодательства по данным, представленным контрольно-счетными и исполнительными органами субъектов РФ, составит 466 млрд. руб., а сумма дополнительных доходов – только 52,9 млрд. руб.<sup>6</sup> Эти величины различаются в 8,81 раза. Поэтому имеются достаточные основания, чтобы констатировать: изменения, внесенные в бюджетное и налоговое законодательство в 2003-2006 гг., направлены на увеличение доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, однако не решают проблем компенсации «выпадающих» доходов дополнительными поступлениями в эти бюджеты и организации финансирования социально-экономического

<sup>5</sup> Рябухин С. Доходный потенциал // Финансовый контроль. 2006. № 11.

<sup>6</sup> Селезнев А., Доценко Н. Доходный потенциал регионов и его общегосударственное значение // Экономист. 2006. № 9.

развития на уровне регионов. В дальнейшем необходима более основательная экспертиза внесения изменений в налоговое законодательство с точки зрения последствий для бюджетного финансирования.

Отсутствие комплексного подхода на федеральном уровне к обеспечению сбалансированности бюджетов в разрезе субъектов Федерации, неполная компенсация выпадающих доходов в результате проведения бюджетной и налоговой реформ приводят к нарушению сложившихся пропорций в доходной части консолидированных бюджетов регионов, усилению различий в социально-экономическом развитии территорий, необеспеченности собственными ресурсами бюджетов и, как следствие, к невозможности самостоятельно и в полном объеме выполнять возложенные на них функции. Вследствие этого дефицит финансирования, необходимого для решения неотложных проблем, возрастает со всеми негативными последствиями для создания условий экономического роста и социального прогресса.

Российская проблема выражается в обстоятельстве, когда при внешнем профицитном благополучии федерального бюджета наиболее остро проявляется проблема дефицита финансирования региональных бюджетов. Во многом финансовая несбалансированность субъектов РФ (в Саратовской области превышение расходов над доходами возросло с 3,1% в 2005 г. до 5,4% в 2006 г., при этом заметно снизившись с 33,5% в 2000 г.) обусловлена отсутствием четких приоритетов и недостаточным использованием современных методов управления финансами, отсутствием должного контроля за соблюдением федерального законодательства и финансовой дисциплины. Кроме того, отмечается и методологически ошибочный подход к формированию расходов бюджетов, при котором они систематически отрываются от насущных проблем.

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. Как показывают исследования, в 25 субъектах Фе-

дерации урегулированы процедуры составления главными распорядителями бюджетных средств докладов о результатах и основных направлениях деятельности; число регионов, в которых утверждены порядки составления бюджетных (ведомственных) целевых программ, приближается к 20; более чем в 30 субъектах РФ установлены базовые процедуры осуществления среднесрочного финансового планирования; основы регулирования вопросов составления реестров расходных обязательств заложены уже более чем в 70 регионах. Однако практика применения утвержденных на региональном уровне процедур пока не однозначна. Возникают и ранее характерные для федерального уровня сложности с формулировками целей, задач и показателей деятельности органов государственной власти регионального уровня, методологические вопросы по технологии составления реестров обязательств и перспективного финансового плана. К сожалению, отмечается и общая несистемность во внедрении в регионах инструментов бюджетирования и 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 результатизирующего 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.



## СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**Г. В. Жукевич**

*Заместитель руководителя аппарата Комитета ГД по проблемам Севера и Дальнего Востока, г. Москва*

**В. Д. Быкасов**

*Аспирант кафедры труда и социальной политики РАГС, г. Москва*

Рекреационная деятельность основана на применении рекреационных ресурсов, к которым относят природные комплексы и их компоненты (рельеф, климат, растительность, водоемы), редкие природные объекты (водопады, карстовые пещеры, красивые ландшафты, экзотические для данной местности виды растений, месторождения полудрагоценных камней и пр.), культурные и исторические памятники, города и другие населенные пункты, уникальные технические сооружения. Социальные рекреационные ресурсы включают здания и инженерные сооружения (профилактории, пансионаты, дома отдыха, пионерские и спортивно-оздоровительные лагеря, детские дачи яслей и садов, санатории и курортные лечебницы), сооружения спортивного и культурного назначения (спортивно-оздоровительные комплексы, стадионы, театры, клубы, музеи). Среди рекреационных ресурсов различают курортные, оздоровительные, спортивные, экскурсионно-туристские и др. Территориальные сочетания лечебно-оздоровительных и экскурсионно-туристских учреждений, а также предприятий, обеспечивающих нормальное функционирование рекреационных учреждений, составляют рекреационные зоны<sup>1</sup>.

В условиях рыночной экономики, когда рынок российского туризма развивается крайне неравномерно, необходимо осознавать, что рекреационные ресурсы ограничены, требуют рационального освоения и имеют цену. Именно плата за использование рекреационных ресурсов, за услуги, которые строятся на использовании этих рекреаци-

---

<sup>1</sup> <http://www.phis.ru/sc/333721526.htm>

онных ресурсов, и составляет экономическую основу туристской деятельности<sup>2</sup>.

Московская область с точки зрения туристско-рекреационного развития представляет собой один из наиболее перспективных регионов России, что обусловлено следующими основными факторами:

- более 20% всех туристских ресурсов России находятся в Московской области;
- наличие Московского мегаполиса и ближайших регионов с высоким платежным потенциалом;
- благоприятные природно-климатические ресурсы;
- богатство и разнообразие животного и растительного мира;
- значительное количество памятников историко-культурного наследия;
- центр Русской Православной церкви (более 450 церквей и монастырей);
- наличие более 60 музеев и 26 центров декоративно-прикладного искусства;
- наличие 45 предприятий народных художественных промыслов, являющихся одним из важных туристских ресурсов;
- наличие в регионе трех международных аэропортов;
- хорошо развитая дорожно-транспортная сеть;
- развитая сеть объектов рекреации, включая пансионаты, дома отдыха и санатории;
- наличие современных спортивных сооружений, позволяющих проводить спортивные соревнования различного уровня;
- высокий инвестиционный рейтинг для привлечения инвестиций в развитие материальной базы туризма и отдыха;
- наличие крупных промышленных предприятий и научных учреждений, определяющих перспективы развития делового туризма<sup>3</sup>.

Доля платных услуг, оказанных предприятиями туристской индустрии в общем объеме платных услуг, оказанных населению в Московской области в 2006 году, составила 8%<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://kolotova.ru/content/view/35/45/>

<sup>3</sup> Развитие индустрии туризма в Московской области на 2004-2007 годы // Программа Правительства Московской области (утверждена постановлением Правительства Московской области от 06.11.2003 № 643/41).

<sup>4</sup> [http://www.kt.mosreg.ru/soc\\_eco\\_params/101.html](http://www.kt.mosreg.ru/soc_eco_params/101.html)

Рекреационные ресурсы разделяют на природные рекреационные ресурсы и историко-культурный потенциал.

Природные рекреационные ресурсы включают рекреационные ландшафты, биоклимат, гидроминеральные ресурсы. Обязательным условием пригодности природных рекреационных ресурсов является экологически благополучное состояние природной среды.

Подмосковье располагает уникальными природными условиями, местами, сохранившими свой первозданный вид, что встречается крайне редко на староосвоенных, имеющих высокую плотность населения территориях, и предоставляет широкие возможности для развития туризма, отдыха и оздоровления<sup>5</sup>.

Благоприятные ландшафтно-климатические условия, разнообразие рельефа и богатство лесной растительности позволили создать в Московской области высокоэффективную курортно-рекреационную систему. Особенно богат оздоровительными учреждениями Рузский район. Благоприятные климатические условия сделали его лечебно-оздоровительной зоной Подмосковья. Именно здесь в 1951–1958 гг. – на месте бывшего имения московского купца Красильникова, занимавшегося торговлей лесом, был построен профсоюзный санаторий «Дорохово». Началу строительства способствовало обнаружение на территории района сульфатно-кальциево-магниевого минеральной воды, на основе которой и был определен основной профиль санатория – гастроэнтерологический<sup>6</sup>. Наблюдения медиков показали, что эффект лечения не уступает результативности бальнеологических процедур на таких курортах, как Пятигорск, Ессентуки, Железноводск<sup>7</sup>.

Рекреационный потенциал региона характеризуется не только рекреационными ресурсами, также важна и степень развитости его рекреационной сети (рис. 1).

---

<sup>5</sup> Угольников М. Н. Рекреационные ресурсы Подмосковья и их оценка для целей отдыха и туризма (эколого-географический анализ): Диссертация. М., 2004.

<sup>6</sup> <http://www.sankurtur.ru/catalog/16/index.shtml/#baza>

<sup>7</sup> Возрождение Волги – шаг к спасению России. Книга 3. Роль московского региона в возрождении Волги. Часть 1. Москва / Под. ред. И. К. Комарова. М.: РАУУниверситет, 1999.

Однако, несмотря на большие возможности, туризм в Подмоскowie развит недостаточно и крайне неравномерно<sup>8</sup>. Наиболее широкими рекреационными возможностями характеризуется западное и северо-западное направление региона, там же расположено около половины всех средств размещения (Красногорский, Истринский, Солнечногорский, Одинцовский и пр. районы), а также значительная часть (около 20%) располагается на юге области (Домодедовский, Подольский, Ленинский и пр. районы). Это обусловлено наличием свободных земель, рассредоточенным размещением мелких деревень и малым количеством крупных поселений. Однако на западе Подмоскowie особенно развито малоэтажное коттеджное строительство, постепенно захватывающее ценные рекреационные участки.

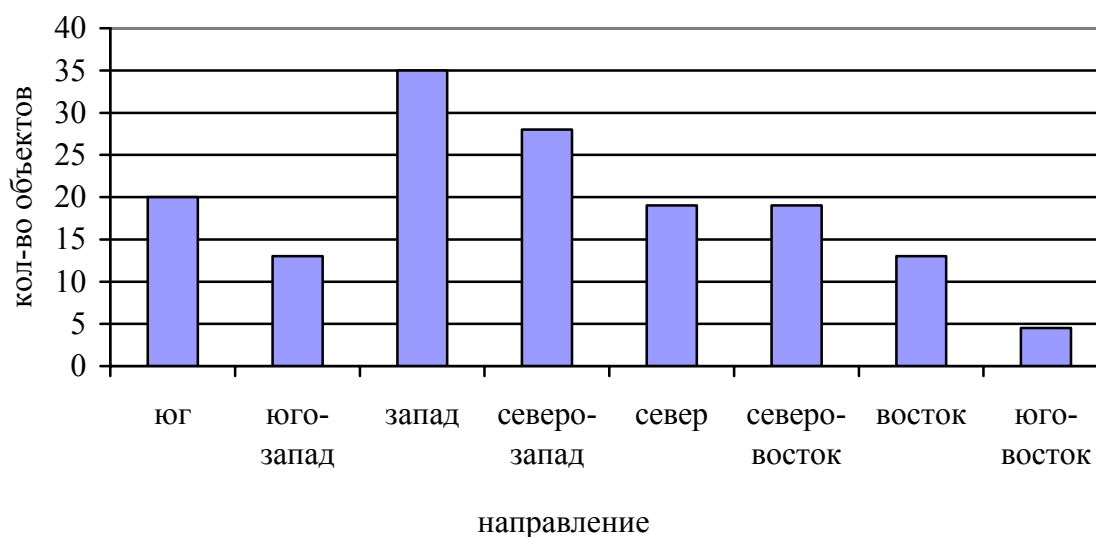


Рис. 1. География распределения рекреационных объектов в Подмоскowie

Источник: <http://www.moshotel.ru/index.php?act=article&id=95>

По официальным данным, в Московской области расположено 685 средств размещения, из них 161 (23%) гостиничное предприятие (гостиницы, мотели, кемпинги) и 524 (77%) коллективных средства

<sup>8</sup> Теория и практика физической культуры: Научно-теоретический журнал. 1999. № 11 (О региональной комплексной целевой программе «Развитие туризма в Московской области на 2001 – 2005 гг.»).

размещения (пансионаты, санатории, дома отдыха, базы отдыха, турбазы, детские лагеря и пр.). Общий номерной фонд насчитывает более 45 тыс. номеров – более 70 тыс. мест.

Если рассматривать объем платных услуг, оказанных населению в сфере туристской индустрии Московской области, то необходимо отметить, что по сравнению с 2002 годом общий объем платных услуг к 2007 году увеличился на 50%<sup>9</sup>. При этом необходимо отметить существенный рост объема платных услуг в сфере оказания гостиничных услуг, рост которых составил 77% за пять лет, доля гостиничных услуг в общем объеме составляет 25%. Наибольшую долю в общем объеме платных услуг, оказанных населению предприятиями туристской индустрии Московской области, занимает оказание санаторно-курортных услуг и составляет 67%, на конец 2006 года по сравнению с 2002 годом они выросли на 38%.

Основная часть средств (гостиниц) размещения Подмосковья (около 50%) была возведена в период с 1960 до 1980 года, около 15% – до 1960 года, а в период с 1998 до 2004 гг. начали функционировать еще 17% гостиничных предприятий. В 80-90-х годах прошлого столетия начался длительный процесс упадка и деградации гостиничного хозяйства Московской области, что привело к разрушению более трети всего номерного фонда. На сегодняшний день в заброшенном состоянии пребывает около 300 гостиничных предприятий и прочих средств размещения Подмосковья.

Сегодня в Подмосковье существует четыре типа загородных домов отдыха: бывшие советские пансионаты, иностранные отели и клубы, ведомственные базы отдыха и, наконец, «новые русские» пансионаты. Более 60% рынка здесь занимают старорежимные объекты с менеджментом советского образца. Несмотря на наличие отремонтированных номеров и низкие цены (15-20 долларов за номер в сутки), – из-за неразвитости инфраструктуры и скромного сервиса такие пансионаты отдыхающих привлекают мало: среднегодовая загрузка здесь немногим больше 20% (табл. 1).

---

<sup>9</sup> [http://www.kt.mosreg.ru/soc\\_eco\\_params/101.html](http://www.kt.mosreg.ru/soc_eco_params/101.html)

Таблица 1

*Рейтинг муниципальных образований Московской области  
по объему платных услуг, оказанных населению в сфере туризма*

тыс. рублей

№ п/п	Муниципальное образование	2005	2006
1	Одинцовский муниципальный район (всего платных услуг)	3 408 352,2	3 571 731,9
	Туристские услуги	55 639,8	23 934,6
	Услуги гостиниц и аналогичных средств размещения	22 991,7	55 711,7
	Санаторно-оздоровительные услуги	846 381,4	903 807,8
	Всего услуг в сфере туризма	925 012,9	983 454,1
2	Городской округ Домодедово (всего платных услуг)	4 275 710,1	3 934 958,9
	Туристские услуги	16 020,7	23 993,2
	Услуги гостиниц и аналогичных средств размещения	570 609,7	310 491,8
	Санаторно-оздоровительные услуги	405 439,3	474 885,2
	Всего услуг в сфере туризма	992 069,7	809 370,2
3	Городской округ Химки (всего платных услуг)	3 540 629,1	4 682 458,3
	Туристские услуги	18 505,3	0,0
	Услуги гостиниц и аналогичных средств размещения	705 621,2	529 395,0
	Санаторно-оздоровительные услуги	5 154,0	10 549,4
	Всего услуг в сфере туризма	729 280,5	539 944,4
4	Мытищинский муниципальный район (всего платных услуг)	2 980 364,4	3 147 779,6
	Туристские услуги	15 437,3	23 333,5
	Услуги гостиниц и аналогичных средств размещения	10 464,0	9 879,2
	Санаторно-оздоровительные услуги	309 569,5	413 572,0
	Всего услуг в сфере туризма	335 470,8	446 784,7
5	Красногорский муниципальный район (всего платных услуг)	3 345 637,6	2 936 725,3
	Туристские услуги	35 459,1	30 783,9

№ п/п	Муниципальное образование	2005	2006
	Услуги гостиниц и аналогичных средств размещения	326 288,4	291 050,8
	Санаторно-оздоровительные услуги	81 407,4	82 878,9
	Всего услуг в сфере туризма	443 154,9	404 713,6

Источник: [http://www.kt.mosreg.ru/soc\\_eco\\_params/151.html](http://www.kt.mosreg.ru/soc_eco_params/151.html)

Необходимо отметить, что проведенный анализ показывает, что инвестиционная привлекательность Подмосковья повышается. В 2005-2006 годах, благодаря привлеченным средствам, введен в строй целый ряд новых объектов размещения. Среди них отели «Империял Парк Отель & SPA», «Фореста Тропикана» и «Фореста Фестиваль Парк», гостиницы «Олимпийская» и «Дворянская», яхт-клубы «40 меридиан» и «Новый Берег», спортивно-развлекательный парк «Дракино». Дополнительно предполагается включить в «Программу развития индустрии туризма в Московской области на 2004-2007 гг.» 13 объектов туристской инфраструктуры, в том числе центр экстремальных видов спорта и гольф-клуб в Дмитровском районе, развлекательный комплекс «Русское подворье» в Клинском районе и аквапарк в Дубне<sup>10</sup>.

Качественный отдых в Подмосковье первыми предложили западные комплексы, такие как клуб Le Meridian Moscow Country Club в Нахабино и отель международной системы Holiday Inn на Дмитровском шоссе. Однако клубы с иностранным менеджментом из-за довольно высоких цен заняли определенную и достаточно узкую рыночную нишу: до 70% их клиентов – корпоративные.

Из отечественных инвесторов осваивать подмосковный рынок отдыха первыми стали российские ведомства и естественные монополии. Однако построенные и отреконструированные ими дома отдыха и санатории в основном обслуживают нужды компаний, и на рынок, куда поступает не более 20% номерного фонда, они заметного влияния не оказывают.

И лишь недавно начали появляться инвесторы, смотрящие на подмосковную туристическую индустрию как на бизнес. Новые курорты, такие как спортивный парк «Волен», «Гелиопарк», «Дачные отели

<sup>10</sup> [http://www.ratanews.ru/news/news\\_11122006\\_7.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_11122006_7.stm)

"Истра Холидей"», «Атлас Парк-Отель», пансионат «Акварели», «Загородный клуб "Усадьба"» и др., рассчитаны на широкий круг отдыхающих. Услуги новых курортов сразу стали востребованными на рынке – в сезон заполняемость здесь достигает 100%.

В основном все новые курорты ориентированы на средний (40-70 долларов за номер в сутки) и среднедорогой сегмент (100-250 долларов за номер в сутки) туристического рынка. Динамика развития этих пансионатов и домов отдыха – самая быстрая во всей российской туристической отрасли: по количеству мест размещения рынок подмосковного отдыха растет на 10% в год, а по деньгам – на 20% и более.

Большинство новых домов отдыха – это перестроенные пионерские лагеря и советские базы отдыха. С точки зрения инвестиций переделывать пансионат дешевле, чем строить его заново: понятны отношения с землей, подведены все коммуникации, к тому же старые пансионаты были расположены в удобных для отдыха местах.

По оценкам специалистов, строительство трех-четырёхзвездочного пансионата на 150 номеров может обойтись собственникам в 5-7 млн. долларов (без учета стоимости земли). Инвестиции в строительство подмосковных мест отдыха, особенно высокого класса, перспективны, рынок растет на 15-20% в год в денежном выражении и еще далек от насыщения.

По имеющимся оценкам, инвестиции в загородные дома отдыха окупаются через четыре-пять лет. (Для сравнения: инвестиции в строительство гостиницы в Москве как минимум вдвое больше и окупаются лет через восемь.) Более того, если говорить о вложениях в российскую туристическую индустрию, сегодня инвестиции в подмосковные курорты наиболее эффективны.

Между тем хозяева уже построенных курортов не останавливаются на достигнутом. Несмотря на то, что спрос на их услуги намного превышает предложение, все они пытаются придумать свою «фишку», чтобы привлекать клиентов. Спортивный парк «Волен», например, ориентирован на любителей активного отдыха, и сегодня это чуть ли не единственное место в Подмосковье, где можно зимой покататься на горных лыжах. «Загородный клуб "Усадьба"», «Акварели», «Астория» рассчитаны на любителей спокойного отдыха, «Трактир "Алеша"» делает акцент на ресторанный бизнес, «Атлас Парк-Отель» специализируется на корпоративном отдыхе.



Независимо от того, на какого получателя услуги ориентируются комплексы, набор услуг они предлагают примерно одинаковый. Оптимальным средством размещения в Подмосковье являются «резорты» – разбросанные по территории коттеджи, таунхаусы и мини-отели. Остальная территория заполняется объектами инфраструктуры, набор которых достаточно стандартный: рестораны, бассейн, оздоровительные комплексы, объекты спортивного отдыха. Наличие развитой инфраструктуры очень важно для развития предприятия туристско-рекреационной сферы, т. к. достаточно часто на дополнительные услуги гость тратит сумму, равную стоимости проживания.

Большинство представленных на рынке пансионатов – единичные объекты, и только два проекта предполагают создание сети – это «Дачные отели "Истра Холидей"» и «Гелиопарк». Компания «Дачные отели "Истра Холидей"» входит в холдинг «Росеврогруппа». Ее развитие начиналось со сдачи коттеджей в долгосрочную аренду в пансионате «Лада Холидей». Сейчас компании принадлежат два объекта – «Лада Холидей» и расположенная от него в десяти минутах езды «Истра Холидей» на Истринском водохранилище.

«Гелиопарков» в Подмосковье скоро будет три – «Гелиопарк Кантри Резорт» недалеко от Дмитрова, «Гелиопарк Талласо» под Звенигородом и строящийся отель на Истринском водохранилище. Управляющая ими компания Heliopark Hotel Management образовалась в результате объединения двух туроператоров, которые работали на турецком и египетском направлении. Они объединились в 1999 году, когда выездной поток российских туристов уменьшился и потенциально привлекательным для турбизнеса стал рынок Подмосковья.

Наличие сети объектов позволяет компаниям вести гибкую ценовую политику и предлагать цены на уровне 40-60 долларов за номер в сутки без ущерба для качества, тогда как аналогичные единичные объекты просят 100-250 долларов. Компании предпочитают строить сети, потому что сетям всегда легче развиваться – намного дешевле содержать объекты. Помимо этого, в условиях абсолютного дефицита предложения развитие сети позволяет быстро завоевывать рынок. Именно так действовала, например, в начале 1990-х годов на пустом ресторанном рынке Москвы компания «Ростикс Групп», активно тиражировавшая свои «Патио Пиццы». Благодаря такой политике компания смогла стать лидером в сегменте недорогих семейных ресторанов.

Появление сетевых игроков на подмосковном рынке отдыха – важное событие для всей российской туристической отрасли. Оно свидетельствует, во-первых, о развитии собственно индустрии и, во-вторых, о появлении российских управляющих компаний, которые могут экстраполировать свой опыт. Напомним, что на сегодняшний день, например, на московском гостиничном рынке так и не появилось ни одной национальной компании, которая бы имела в управлении несколько гостиниц. Тем более нет пока в России ни одной полноценной национальной гостиничной сети.

Оба сетевых игрока планируют и дальше расширять свое присутствие на рынке отдыха Подмосковья. Например, в компании Heliopark Hotel Management сейчас рассматривается возможность управления некоторыми проектами собственников-неудачников, а в дальнейшем – даже переход на работу по системе франчайзинга.

У «Дачных отелей "Истра Холидей"» тоже есть предложения взять объекты в управление. Но в компании видят и еще один путь расширения – развитие в альянсе с международными системами загородных отелей. Если иностранцы захотят выйти на российский рынок, то для них гораздо легче сделать это в партнерстве с прозападными российскими компаниями, которые знают правила игры на российском рынке. Они же дадут нам свое ноу-хау и свои технологии.

Планируют в обеих компаниях и расширять клиентскую базу за счет привлечения на подмосковные курорты иностранных туристов. К примеру, в пансионатах «Дачные отели "Истра Холидей"» уже в 2008 году намерены принять около 33 тыс. иностранных гостей. Для организации стабильных «поставок» иностранных туристов владельцы сети хотят войти в международные системы бронирования отелей и в списки западных туроператоров. В компании ожидают, что внешний спрос иностранных отдыхающих будет достаточно активным: природа Подмосковья, этнические программы с медведями и колокольным звоном, персонал, не говорящий по-английски, воспринимаются иностранцами как «погружение в местный колорит»<sup>11</sup>.

В 2005-2006 гг. объем гостиничного рынка Московского региона увеличился за счет ввода в эксплуатацию таких отелей, как Foresta Tropicana (230 номеров), «Фиеста-Парк» (165 мест), «Империал Парк Отель & SPA» (139 номеров), «Планерное» (157 номеров) и пр. В

---

<sup>11</sup> Автор: Марина Тупикова, «Эксперт».

2006 г. планируется открытие гостиниц Arthurs SPA-Hotel, Orange Club Hotel Istra, Foresta Festival Park, курортного комплекса «Царьград Спас-Тешилово», третьего корпуса «Атлас Парк-отеля» (июнь 2006 г.), дома отдыха «Дружба» и пр.

За последние 10 лет произошли существенные перемены в развитии сферы рекреации. Прежде всего возрос спрос на «дачнорекреационные» формы отдыха (дачи, садовые участки) и снизился спрос на отдых в традиционных учреждениях. В связи с этим количество дач и садовых участков возросло в 3 раза. На период 1995 г. площадь, занятая коллективными садами и дачами, составляла 110 тыс. га, в 1999 г. – 220 тыс. га. Сегодняшнее состояние рекреационного хозяйства в Подмоскowie следует считать крайне неудовлетворительным по ряду причин, прежде всего экономических и социальных. Существующая рекреационная сеть на 85% принадлежит различным ведомствам, и только 15% учреждений имеет централизованное подчинение, поэтому экономические перемены, в первую очередь, отразились именно на ведомственных учреждениях (нет средств для их содержания и эксплуатации). Наблюдается тенденция консервации рекреационных учреждений с последующей сменой функционального использования их земельных участков и строений<sup>12</sup>.

Историко-культурный потенциал является основой познавательного туризма. Он представлен различными видами исторических памятников, мемориальных мест, народными промыслами, музеями, то есть сочетаниями объектов материальной и духовной культуры. Культурное наследие – это наследие исторического развития цивилизации, которое накопилось на данной территории<sup>13</sup>.

Проведенный анализ<sup>14</sup> показал – памятники истории и культуры Московской области, охраняемые государством, составляют 167 единиц (460 объектов). Это составляет 0,5% от числа памятников России. В расчете на 1 тыс. кв. км территории Московской области приходится 29 памятников, а в среднем по России аналогичный показатель составляет 4 памятника. В Московской области расположено 3 известнейших

---

<sup>12</sup> Возрождение Волги – шаг к спасению России. Книга 3. Роль московского региона в возрождении Волги. Часть 1. Москва.

<sup>13</sup> Колотова Е. В. Рекреационное ресурсоведение. М., 1999.

<sup>14</sup> Романов Д. В. Туристский бизнес в регионе: организационные и экономические механизмы развития: Диссертация. М., 2005.

музея-заповедника (в том числе 1 музей-усадьба). Среди них такие выдающиеся объекты, как Троице-Сергиева лавра, Абрамцево. В общем количестве историко-культурных памятников основную долю (59%) составляют памятники архитектуры и градостроительства; памятники археологии составляют около 23%; доля памятников истории – 16%, памятников монументального искусства – 2%. Однако большее число памятников нуждаются в реставрации. Для этой группы памятников практически нет иных возможностей привлечения значительных единовременных вложений на консервацию и реставрацию, кроме государственной и местной бюджетной поддержки с участием общин верующих, а также отдельных пользователей по ряду объектов, в число которых входят и предприятия гостиничного бизнеса.

Отсутствие экономического механизма в использовании рекреационных ресурсов уже сейчас привело к ряду невосполнимых потерь, неэффективному использованию, а часто и к «вымыванию» ряда ресурсов, ухудшению экологической ситуации, передаче ценных рекреационных ресурсов другим пользователям (например, под жилищное строительство)<sup>15</sup>.

Наиболее эффективным механизмом, как показывает опыт ряда стран, может стать введение туристской ренты как платы (налога) за качество ресурса и удобство местоположения. В настоящее время эта рента усваивается непосредственным производителем, и, как правило, она не направляется на восстановление и развитие ресурсной базы. В то же время в других странах рентный механизм (налог за качество ресурса) способствует не только решению проблем восстановления используемых ресурсов, но и обеспечивает наиболее эффективное их использование, экономически препятствуя (за счет высоких налогов) экстенсивному использованию ценных земель. Рентные платежи ресурсопользователей могут стать одной из крупнейших статей доходов в бюджете Московской области и обеспечить источник средств для восстановления и развития природных и культурно-исторических ресурсов.

Для повышения привлекательности и эффективности деятельности туристско-рекреационного комплекса Московской области и дове-

---

<sup>15</sup> Угольников М. Н. Рекреационные ресурсы Подмосковья и их оценка для целей отдыха и туризма (эколого-географический анализ): Диссертация. М., 2004.

дения уровня его развития до мировых стандартов необходимо на первом этапе повысить привлекательность региона для инвесторов путем развития транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, создания зеленых зон, при этом важное значение для дальнейшего развития курортной зоны области имеет завершение реконструкции аэровокзальных комплексов Внуково, Шереметьево-1 и 2, Домодедово. А привлечение частного капитала для развития туристского бизнеса повлечет за собой развитие смежных отраслей – торговли, пищевой промышленности, транспорта, связи, бытовых услуг. В конечном счете отрасль станет высокодоходной и в значительной степени обеспечит занятость населения Московской области. А это позволит снизить социальную напряженность и решить ключевые социальные и экологические проблемы Подмосковья посредством обеспечения устойчивого развития сферы социальных услуг, нацеленного на повышение уровня жизни населения, снижение социального неравенства. Туризм и рекреация обеспечивают высокую (хотя и в большинстве случаев сезонную) занятость населения, следовательно, стимулируется развитие экономики в целом и повышение валового регионального продукта.

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ**

**Д. Ю. Завьялов**

*Заместитель председателя Комитета бюджетно-финансовой  
политики и казначейства администрации Волгоградской области,  
начальник управления межбюджетных отношений*

[zdu@volgafin.ru](mailto:zdu@volgafin.ru)

Создание сбалансированной бюджетной системы – условие, при котором каждый уровень бюджетной системы изначально обеспечен необходимыми средствами для осуществления закрепленных за ним расходных полномочий, – вариант, безусловно, идеальный, однако чем больше субъектов составляет соответствующий уровень бюджетной системы, тем сложнее подобрать оптимальный для всех участников перечень доходных источников и расходных полномочий, соответст-

вующий данному требованию. Это обусловлено и неравномерным размещением налогооблагаемой базы, и различием в себестоимости оказания бюджетных услуг, и неравномерным развитием социальной инфраструктуры. Достичь определенного баланса призвано предоставление финансовой помощи из фондов финансовой поддержки: федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований – на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Цель предоставления «выравнивающих» дотаций – выровнять доходные возможности по исполнению расходных полномочий (решению вопросов местного значения). В соответствии с п. 3 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и(или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя. Аналогичные определения уровня бюджетной обеспеченности Бюджетный кодекс РФ содержит и применительно к муниципальным образованиям (ст. 137 и ст. 142.2). 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. При расчете уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ должны учитываться факторы, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг или стоимость бюджетных услуг.

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, данным в Бюджетном кодексе РФ, предполагающем 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 бюджетной услуги, удастся описать лишь общие признаки:

- оказывается населению или отдельным категориям граждан;
- финансируется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или государственных внебюджетных фондов.

Отсутствие законодательно закрепленной дефиниции бюджетной услуги позволяет федеральным и региональным органами государственной власти, органам местного самоуправления произвольно толковать данный термин, приписывая новые качества, например – обязательная безвозмездность бюджетной услуги, или, еще более размывая данный термин, бюджетная услуга – есть любое расходование бюджетных средств.

Бюджетную услугу нельзя рассматривать как обязательно бесплатную, «безвозмездную». Предоставление бюджетных услуг может предусматривать не только полное финансирование за счет средств бюджета, но и частичное финансирование.

Подобная ситуация явно не способствует внесению ясности в построение системы расчетов уровня бюджетной обеспеченности, индекса бюджетных расходов, что сказывается на результатах распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, в связи с чем и возникает третья проблема.

3. Приведенное в Бюджетном кодексе 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 закрепленных 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 Российской Федерации на оказание бюджетных услуг может быть выделено средств меньше, чем это потребуется в регионах, где доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, высока. В результате, сопоставляя два аналогичных субъекта Российской Федерации или муниципальных образования, одинаковых по численности, по географическим, климатическим и демографическим параметрам, но при этом в одном регионе оказание бюджетных услуг в полном объеме обеспечивается за счет средств бюджета, а в другом субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании – предоставление бюджетных услуг будет осуществляться частично на возмездной основе, а частично за счет бюджетного финансирования, то объем оказанных жителям бюджетных услуг в расчете на одного человека будет различаться.

Потенциальная возможность субъекта Российской Федерации или муниципального образования 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, 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 основных потребителей бюджетных услуг.

Бюджетный кодекс РФ требует рассчитывать уровень бюджетной обеспеченности с учетом объективных факторов, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг, однако не определяет порядок, каким образом учитывать факторы. Перечень объективных факторов, учитываемых при расчете уровня бюджетной обеспеченности, может варьировать и включать от нескольких показателей до нескольких десятков, но немаловажное значение приобретает, какая при этом используется методологическая основа учета факторов.

Можно сформулировать следующие основные методологические подходы к порядку расчета индекса бюджетных расходов:

1. Исходя из объективных различий в стоимости каждой бюджетной услуги;
2. Исходя из объективных различий в стоимости бюджетной услуги как агрегирующей величины всех бюджетных услуг;
3. И как промежуточный вариант – исходя из объективных различий в стоимости групп однородных бюджетных услуг.

Каждый из подходов имеет преимущества и недостатки.

### **I. Расчет индекса бюджетных расходов исходя из объективных различий в стоимости каждой бюджетной услуги**

В рамках данного подхода предполагается выполнение следующих последовательных процедур:

1. Определение широкого перечня бюджетных услуг, оказываемых как за счет средств регионального бюджета, так и местных бюджетов.

2. Определение удельного веса каждой бюджетной услуги в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

3. Определение по каждой бюджетной услуге поправочных коэффициентов, рассчитанных по базе статистических данных региона, соотнесенных с аналогичным показателем в среднем по стране.

4. Расчет индекса бюджетных расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (бюджета муниципального образования).

В рамках данного подхода формула расчета индекса бюджетных расходов будет иметь следующий вид:

$$\text{ИБР}_j = \sum_i a_i * \text{ИБР}_{ji},$$

где  $a_i$  – доля  $i$ -го вида бюджетной услуги в составе репрезентативной системы расходных обязательств в среднем по бюджетам;

$\text{ИБР}_{ji}$  – индекс бюджетных расходов  $j$ -го субъекта Российской Федерации (или муниципального образования) по  $i$ -му виду бюджетной услуги репрезентативной системы расходных обязательств.

Индекс бюджетных расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по отдельному виду бюджетной услуги, входящей в состав репрезентативной системы расходов, рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{ИБР}_{ji} = (\Pi_{ji} * K_{ji}^1 * \dots * K_{ji}^n / N_j) / ((\sum_j \Pi_{ji} * K_{ji}^1 * \dots * K_{ji}^n) / N),$$

где  $\text{ИБР}_{ji}$  – индекс бюджетных расходов  $j$ -го консолидированного бюджета субъекта РФ (муниципального образования) по  $i$ -му виду бюджетной услуги, входящей в состав репрезентативной системы расходов;

$\Pi_{ji}$  – численность потребителей бюджетных услуг  $j$ -го субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по  $i$ -му виду бюджетной услуги, входящей в состав репрезентативной системы расходных обязательств;

$K_{ji}^1, \dots, K_{ji}^n$  – коэффициенты удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг, отражающие факторы, влияющие на стоимость предоставляемой  $i$ -му виду бюджетной услуги, входящей в состав репрезентативной системы расходных обязательств в расчете на одного потребителя бюджетных услуг в  $j$ -м субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании);

$N_j$  – численность постоянного населения  $j$ -го субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

$N$  – численность постоянного населения Российской Федерации (региона, муниципального района).

Применение данного подхода позволяет:

1. Систематизировать перечень бюджетных услуг, предоставляемых населению, определить значимость каждой бюджетной услуги, построить их иерархию.

2. Наиболее полно и корректно учесть объективные факторы, влияющие на стоимость каждой из бюджетных услуг.

3. Обеспечить наиболее корректное распределение дотаций.

Недостатком данного подхода является:

1. Усложнение расчетов.

Определение объективных различий в стоимости бюджетных услуг по каждой бюджетной услуге приведет к существенному увеличению используемых статистических показателей. В результате построения расчетов может быть получена матрица, использующая до сотни показателей, сочетающихся в различных комбинациях.

2. При распределении средств между субъектами РФ: отсутствие нормативной правовой базы для определения перечня бюджетных услуг, используемых при распределении федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, повышает степень влияния субъективных факторов при подборе статистических показателей, на базе которых рассчитываются поправочные коэффициенты.

Действующее федеральное законодательство не содержит и не может содержать полного перечня собственных полномочий, финансируемых за счет бюджетов субъекта Российской Федерации. В соответствии со ст. 73 Конституции РФ «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти», что делает с правовой позиции сомнительной любую попытку построить полный (закрытый) перечень полномочий.

В Волгоградской области на 2008-2010 годы выбран данный вариант расчета индекса бюджетных расходов. Например, распределение областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) осуществляется исходя из структуры репрезентативных расходов, рассчитанной по базе минимальных расходных обя-

зательств, просчитанных в свою очередь по финансовым нормативам, утвержденным при формировании межбюджетных отношений 2007 года (табл.1, 2, 3).

Таблица 1

*Состав и структура репрезентативной системы расходов, потребители бюджетных услуг по видам расходов, доли видов расходов и применяемые к ним коэффициенты удорожания*

Вопросы местного значения	Показатель, характеризующий потребителей бюджетных услуг	Доля вида расходов в составе репрезентативной системы расходных обязательств		Применяемый коэффициент удорожания
		городские округа	муниципальные районы	
1	2	3	4	5
Функционирование органов местного самоуправления	Численность постоянного населения	12,3%	17,4%	Коэффициент масштаба Коэффициент различий в оплате труда муниципальных служащих Коэффициент урбанизации Коэффициент стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений Коэффициент удаленности
Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации	Дети в возрасте от 7 до 17 лет	5,8%	12,2%	Коэффициент дисперсности расселения Коэффициент загруженности бюджетных учреждений Коэффициент стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений

1	2	3	4	5
<p>Организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района (городского округа)</p>	<p>Дети в возрасте от 0 до 7 лет</p>	<p>15,3%</p>	<p>11,8%</p>	<p>Коэффициент дисперсности расселения Коэффициент различий в оплате труда работников бюджетных учреждений Коэффициент урбанизации Коэффициент загруженности бюджетных учреждений Коэффициент стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений</p>
<p>Организация предоставления дополнительного образования, организация отдыха детей в каникулярное время</p>	<p>Дети в возрасте от 0 до 17 лет</p>	<p>10,6%</p>	<p>9,2%</p>	<p>Коэффициент урбанизации Коэффициент различий оплаты труда работников бюджетных учреждений Коэффициент обеспеченности бюджетными учреждениями Коэффициент стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений Коэффициент дисперсности расселения</p>
<p>Организация оказания на территории муниципального района (городского округа) скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов</p>	<p>Численность постоянного населения</p>	<p>20,4%</p>	<p>29,1%</p>	<p>Коэффициент дисперсности расселения Коэффициент различий в оплате труда работников бюджетных учреждений Коэффициент возрастной структуры населения Коэффициент стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений</p>

1		2	3	4	5
В сфере дорожного хозяйства		Численность постоянного населения	5,0%	5,0%	Административно-территориальный коэффициент Коэффициент обеспеченности дорогами Коэффициент грунтовых дорог
Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения	Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения				
В сфере транспортного обслуживания:		Численность постоянного населения	5,7%	5,0%	Административно-территориальный коэффициент
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа				Коэффициент стоимости пассажирских перевозок

1	2	3	4	5
Организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов	Численность постоянного населения	10,9%	х	Коэффициент благоустройства территории Коэффициент различий освещенности
Организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом	Численность постоянного населения	6,2%	х	Коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг Коэффициент ветхого жилья Коэффициент износа коммунальных сетей Коэффициент жилого фонда
Иные расходные полномочия	Численность постоянного населения	7,8%	10,3%	-

х – расчет индекса бюджетных расходов по данному виду вопросов местного значения не производится.

Таблица 2

### Коэффициенты удорожания

Наименование коэффициента	Формула расчета	Данные, используемые для расчета коэффициента
1	2	3
Коэффициент масштаба ( $K_i^M$ )	$K_i^M = 1 + H_{cp} / H_i$	$H_i$ – численность постоянного населения муниципального района (городского округа) $H_{cp}$ – средняя численность постоянного населения муниципальных районов (городских округов) Волгоградской области

1	2	3
Коэффициент дисперсности расселения ( $K_i^D$ )	$K_i^D = 1 + UB_i$	$UB_i$ – удельный вес постоянного населения муниципального района (городского округа), проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек
Коэффициент уровня урбанизации ( $K_i^Y$ )	$K_i^Y = 1 + UB\Gamma_i$	$UB\Gamma_i$ – удельный вес городского населения муниципального района (городского округа)
Коэффициент возрастной структуры населения ( $K_i^{BCH}$ )	$K_i^{BCH} = (1 + (H_i^D + H_i^{CT}) / H_i) / 1 + (H^D + H^{CT}) / H$	<p><math>H_i^D</math> – численность постоянного населения муниципального района (городского округа) в возрасте от 0 до 17 лет</p> <p><math>H_i^{CT}</math> – численность постоянного населения муниципального района (городского округа) старше трудоспособного возраста</p> <p><math>H_i</math> – численность постоянного населения муниципального района (городского округа)</p> <p><math>H^D</math> – численность постоянного населения Волгоградской области в возрасте от 0 до 17 лет</p> <p><math>H^{CT}</math> – численность постоянного населения Волгоградской области старше трудоспособного возраста</p> <p><math>H</math> – численность постоянного населения Волгоградской области</p>
Коэффициент стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений ( $K_i^{CKV}$ )	$K_i^{CKV} = 1 + 0,1 \times (0,6 \times T_i^{менл} / T^{менл} + 0,2 \times T_i^{вод} / T^{вод} + 0,1 \times T_i^{оме} / T^{оме} + 0,1 \times T_i^{сан} / T^{сан})$	<p><math>T_i^{тепл}</math> – средний тариф на теплоснабжение для бюджетных учреждений, рассчитанный для муниципального района (городского округа)</p> <p><math>T^{тепл}</math> – средний тариф на теплоснабжение для бюджетных учреждений в среднем по муниципальным районам (городским округам)</p> <p><math>T_i^{вод}</math> – средний тариф на водоснабжение для бюджетных учреждений, рассчитанный для муниципального района (городского округа)</p>



1	2	3
		<p><math>T^{\text{вод}}</math> – средний тариф на водоснабжение для бюджетных учреждений в среднем по муниципальным районам (городским округам)</p>
		<p><math>T^{\text{отв}}_i</math> – средний тариф на водоотведение для бюджетных учреждений, рассчитанный для муниципального района (городского округа)</p> <p><math>T^{\text{отв}}</math> – средний тариф на водоотведение для бюджетных учреждений в среднем по муниципальным районам (городским округам)</p> <p><math>T^{\text{сан}}_i</math> – средний тариф на саночистку для бюджетных учреждений, рассчитанный для муниципального района (городского округа)</p> <p><math>T^{\text{сан}}</math> – средний тариф на саночистку для бюджетных учреждений в среднем по муниципальным районам (городским округам)</p>
<p>Коэффициент различий оплаты труда муниципальных служащих: (<math>K^{\text{зн-упр}}_i</math>)</p>	$K^{\text{зн-упр}}_i = 1 + I^{\delta\text{-окл}}_i \times U^{\text{зн-упр}}$	<p><math>I^{\delta\text{-окл}}_i</math> – повышающий коэффициент к должностному окладу муниципального служащего муниципального района (городского округа)</p> <p><math>I^{\delta\text{-окл}}_i = D^{\text{окл}}_i / D^{\text{окл}} - 1</math>, где:</p> <p><math>D^{\text{окл}}_i</math> – размер минимального должностного оклада муниципального служащего старшей группы должностей муниципальной службы муниципального района (городского округа), установленного в соответствии с законом Волгоградской области от 28 июля 2006 г. № 1267-ОД «О денежном вознаграждении лиц, замещающих муниципальные должности, и денежном содержании муниципальных служащих в Волгоградской области»</p> <p><math>D^{\text{окл}}</math> – размер минимального должностного оклада муниципального служащего старшей группы должностей муниципальной службы, отнесенного в соответствии с</p>

1	2	3
		<p>законом Волгоградской области от 28 июля 2006 г. № 1267-ОД «О денежном вознаграждении лиц, замещающих муниципальные должности, и денежном содержании муниципальных служащих в Волгоградской области» к третьей группе оплаты труда</p> <p><math>U^{зн-упр}</math> – учитываемая доля заработной платы с учетом обязательных отчислений в структуре расходов на содержание органов местного самоуправления. Доля заработной платы с начислениями для расчета коэффициента удорожания принимается равной 0,8</p>
<p>Коэффициент различий оплаты труда работников бюджетных учреждений: (<math>K^{зн-бюд}_i</math>)</p>	$K^{зн-бюд}_i = 1 + I^{\partial-бюд} \times U^{зн-бюд} \times UBC_i$	<p><math>I^{\partial-бюд}</math> – повышающий коэффициент к тарифному окладу работнику бюджетного учреждения, оплачиваемого в соответствии с ЕТС. Повышающий коэффициент применяется при расчете коэффициента удорожания для муниципальных районов и равен 0,25</p> <p><math>U^{зн-бюд}</math> – учитываемая доля заработной платы с учетом обязательных отчислений работников бюджетных учреждений, в структуре расходов. Доля заработной платы с начислениями для расчета коэффициента удорожания принимается равной 0,55</p> <p><math>UBC_i</math> – удельный вес сельского населения муниципального района (городского округа)</p>
<p>Коэффициент загруженности бюджетных учреждений (<math>K^{БУ}_i</math>)</p>	$K^{БУ}_i = 1 + \frac{0,6 \times \Pi_i / n_i + 0,4 \times \Pi / n}{\Pi_i / n_i}$	<p><math>\Pi_i</math> – численность потребителей бюджетной услуги в муниципальном районе (городском округе)</p> <p><math>\Pi</math> – численность потребителей бюджетной услуги в муниципальных районах (городских округах)</p> <p><math>n_i</math> – количество бюджетных учреждений, оказывающих бюджетную</p>

1	2	3
		<p>услугу в муниципальном районе (городском округе), созданных органами местного самоуправления муниципального района (городского округа)</p> <p><math>n</math> – количество бюджетных учреждений, оказывающих бюджетную услугу в муниципальных районах (городских округах), созданных органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов).</p> <p>Соотношение видов бюджетных учреждений и потребителей учитывается согласно таблице 3</p>
<p>Коэффициент удаленности (<math>K_i^{y\partial}</math>)</p>		<p>Коэффициент удаленности определяется в зависимости от расстояния административного центра муниципального района (городского округа) до г. Волгограда:</p> <p>до 200 км – 1,0 от 200 км до 300 км – 1,05 от 300 км и более – 1,1</p>
<p>Административно-территориальный коэффициент (<math>K^{AT}_i</math>)</p>	$K^{AT}_i = 1 + H^{AT}_{cp} / H^{AT}_i$	<p><math>H^{AT}_{cp}</math> – средняя численность жителей в населенном пункте в Волгоградской области</p> <p><math>H^{AT}_i</math> – средняя численность жителей в населенных пунктах муниципального района (городского округа)</p>
<p>Коэффициент обеспеченности автомобильными дорогами <math>K^{DOP}_i</math></p>	$K^{DOP}_i = 1 + L^{dop}_i / L^{dop}$	<p><math>L^{dop}_i</math> – протяженность автомобильных дорог между населенными пунктами в границах муниципального района, протяженность автомобильных дорог в границах городского округа, не отнесенных к федеральной и(или) областной собственности</p> <p><math>L^{dop}</math> – протяженность автомобильных дорог между населенными пунктами в муниципальных районах, протяженность автомобильных дорог в границах городских округов, не отнесенных к федеральной и(или) областной собственности</p>

1	2	3
<p>Коэффициент грунтовых дорог (<math>K^{GP-ДОР}_i</math>)</p>	$K^{GP-ДОР}_i = 1 + L^{sp-дор}_i / L^{sp-дор}$	<p><math>L^{sp-дор}_i</math> – протяженность автомобильных грунтовых дорог между населенными пунктами в границах муниципального района, протяженность автомобильных дорог в границах городского округа, не отнесенных к федеральной и(или) областной собственности</p> <p><math>L^{sp-дор}</math> – протяженность автомобильных грунтовых дорог между населенными пунктами в муниципальных районах, протяженность автомобильных дорог в границах городских округов, не отнесенных к федеральной и(или) областной собственности</p>
<p>Коэффициент стоимости пассажирских перевозок (<math>K_i^{nn}</math>)</p>	$K_i^{nn} = T_i^{ЭК} / T^{ЭК} + 1$	<p><math>T_i^{ЭК}</math> – средний экономически обоснованный тариф на пассажирские перевозки автомобильным и электротранспортом муниципальными предприятиями в муниципальном образовании</p> <p><math>T^{ЭК}</math> – средний экономически обоснованный тариф на пассажирские перевозки автомобильным и электротранспортом муниципальными предприятиями в среднем по муниципальным образованиям</p>
<p>Коэффициент благоустройства территории (<math>K_i^{благ}</math>)</p>	$K_i^{благ} = 1 + \frac{C_i / S_i}{C / S}$	<p><math>C_i</math> – восстановительная стоимость объектов внешнего благоустройства городского округа</p> <p><math>C</math> – восстановительная стоимость объектов внешнего благоустройства городских округов</p> <p><math>S_i</math> – площадь населенных пунктов городского округа</p> <p><math>S</math> – площадь населенных пунктов городских округов</p>
<p>Коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг</p>	$K_i^{жску} = 1 + \frac{C_i^{жску}}{C^{жску}}$	<p><math>C_i^{жску}</math> – областной стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц в текущем финансовом году в</p>

1	2	3
$(K_i^{жкц})$		<p>городском округе</p> <p><math>C^{жкц}</math> – областной стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц в текущем финансовом году в среднем по Волгоградской области</p>
Коэффициент жилого фонда ( $K_i^{жкц}$ )	$K_i^{жкц} = 1 + \frac{S_i^{жф} / S^{общ}_i}{S^{жф} / S^{общ}}$	<p><math>S_i^{жф}</math> – площадь муниципального жилого фонда городского округа</p> <p><math>S^{жф}</math> – площадь муниципального жилого фонда городских округов</p> <p><math>S^{общ}</math> – площадь многоквартирного жилого фонда городских округов</p> <p><math>S_i^{общ}</math> – площадь многоквартирного жилого фонда городского округа</p>
Коэффициент износа коммунальных сетей ( $K_i^{износ}$ )	$K_i^{износ} = 1 + \frac{C_i^{износ} / C_i^{кк}}{C^{износ} / C^{кк}}$	<p><math>C_i^{износ}</math> – восстановительная стоимость основных фондов водопроводно-канализационного и теплоэнергетического хозяйства, находящихся в собственности городского округа, имеющего износ более 70%</p> <p><math>C_i^{кк}</math> – восстановительная стоимость основных фондов водопроводно-канализационного и теплоэнергетического хозяйства, находящихся в собственности городского округа</p> <p><math>C^{износ}</math> – восстановительная стоимость основных фондов водопроводно-канализационного и теплоэнергетического хозяйства, находящихся в собственности городских округов, имеющих износ более 70%</p> <p><math>C^{кк}</math> – восстановительная стоимость основных фондов водопроводно-канализационного и теплоэнергетического хозяйства, находящихся в собственности городских округов</p>
Коэффициент ветхости жилья ( $K_i^{вж}$ )	$K_i^{вж} = 1 + УВВЖ_i$	<p><math>УВВЖ_i</math> – удельный вес ветхого жилья эксплуатируемого жилого фонда городского округа</p>

1	2	3
Коэффициент различий освещенности ( $K_i^{осв}$ )		Коэффициент различий освещенности определяется в зависимости от статуса муниципального образования: городские округа – 1,075 городские и сельские поселения, входящие в состав муниципального района, – 1,000

Таблица 3

*Виды бюджетных услуг, потребители, виды бюджетных учреждений и корректирующие коэффициенты, используемые для расчета коэффициентов загрузки бюджетными учреждениями*

Вопросы местного значения	Показатель характеризующих потребителей бюджетных услуг	Бюджетные учреждения, учитываемые при расчете коэффициента
1	2	3
Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организация отдыха детей в каникулярное время	Дети в возрасте от 7 до 17 лет	Дневные и вечерние начальные, основные и средние общеобразовательные школы; школы-сады
Организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района (городского округа)	Дети в возрасте от 0 до 7 лет	Детские сады
Организация предоставления дополнительного образования	Дети в возрасте от 0 до 17 лет	Учреждения по внешкольной работе с детьми (дворцы (дома) детского творчества; станции юных натуралистов, туристов; детско-юношеские спортивные школы; музыкальные школы, школы искусств; прочие учреждения по внешкольной работе с детьми)

## **II. Расчет индекса бюджетных расходов исходя из объективных различий в стоимости бюджетной услуги как агрегирующей величины всех бюджетных услуг**

В рамках данного подхода предполагается выполнение следующих последовательных процедур:

1. Различные виды бюджетных услуг рассматриваются как одна условная бюджетная услуга.

2. В структуре условной бюджетной услуги выделяются основные составляющие, определяющие ее себестоимость, указывается их доля в себестоимости условной бюджетной услуги.

В рамках данного подхода формула расчета индекса бюджетных расходов будет иметь следующий вид:

$$\text{ИБР}_j = \sum_i a_i * k_{ji},$$

где ИБР<sub>j</sub> – индекс бюджетных расходов консолидированного бюджета j-го субъекта РФ (муниципального образования);

$a_i$  – доля i-го вида составляющей в себестоимости бюджетной услуги в среднем по России (региону);

$k_{ji}$  – коэффициенты дифференциации j-го субъекта Российской Федерации (муниципального образования), учитывающие объективные различия по i-му виду составляющей себестоимости бюджетной услуги.

3. Определяются коэффициенты, отражающие объективные различия каждой из составляющих в себестоимости бюджетных услуг.

Применение данного подхода позволяет:

1. Рассматривать объективные различия не в видах бюджетных услуг, а в их «себестоимости», выделяя при этом основные составляющие «производства» бюджетных услуг.

2. Выделить универсальные, наиболее значимые статистические показатели, характеризующие различия в стоимости бюджетных услуг.

Недостатком данного подхода является:

1. Неспособность учитывать уникальные различия в стоимости бюджетных услуг в регионе (развитие сети бюджетных учреждений, уровень износа социальной инфраструктуры, структура энергопотребления бюджетной сети и т. д.).

2. Не учитываются различия в уровне достатка (благополучии) основных потребителей бюджетных услуг, оказываемых за счет

средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

### **III. Расчет индекса бюджетных расходов исходя из объективных различий в стоимости групп однородных бюджетных услуг**

Данный подход является усредненным вариантом между двумя рассмотренными выше подходами. Его основное преимущество – возможность учитывать объективные различия в стоимости основных (наиболее значимых) бюджетных услуг, что позволяет в большей мере учитывать уникальность территорий, и универсализация основных факторов, что позволяет не допускать ощутимых усложнений в методике расчетов. Недостаток – невозможно учитывать объективные факторы, влияющие на себестоимость бюджетных услуг без существенного усложнения расчетов.

Несмотря на многообразие методологических подходов к расчету индекса бюджетных расходов, на наш взгляд, неизменным недостатком является односторонний подход при расчете факторов: потребность в средствах на оказание бюджетных услуг в расчете на тысячу жителей зависит не только от себестоимости производства бюджетной услуги, но и от спроса со стороны населения на бюджетные услуги. Причем если спрос, предпочтение населения в услугах в сфере образования, здравоохранения и культуры с ростом достатка увеличиваются, то спрос на аналогичные бюджетные услуги, т. е. бесплатно предоставляемые за счет бюджета соответствующего уровня, снижается. Необходимо учитывать данное обстоятельство посредством расчета индекса бюджетных расходов на основе показателей, характеризующих различия в уровне достатка населения, его способности покупать бюджетные услуги или замещать их покупкой аналогичных услуг в частном секторе. Такими показателями могут стать:

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 замещать «безвозмездные» бюджетные услуги платными бюджетными услугами или покупкой аналогичных заменяющих услуг в частном секторе.



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

Поправочный (средневзвешенный) коэффициент, учитывающий долю населения с доходами ниже прожиточного минимума, может быть рассчитан по следующей формуле:

$$k_i^{\text{пм}} = (A_i^{\text{пм}} + 1) / (A^{\text{пм}} + 1),$$

где  $k_i^{\text{пм}}$  – коэффициент дифференциации доходов населения субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

$A_i^{\text{пм}}$  – доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в численности постоянного населения по субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) на конец последнего отчетного года;

$A^{\text{пм}}$  – доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в численности постоянного населения в среднем по субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) на конец последнего отчетного года.

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

Исходя из 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 большие требования к объему и содержанию бюджетных услуг предъявляют жители.

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

Поправочный (средневзвешенный) коэффициент, учитывающий различия в структуре расходов домашних хозяйств расходов домаш-

них хозяйств на покупку продуктов питания, может быть рассчитан по следующей формуле:

$$k_i^{\text{пит}} = (A_i^{\text{пит}} + 1) / (A^{\text{пит}} + 1),$$

где  $k_i^{\text{пит}}$  – коэффициент дифференциации расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания по субъекту Российской Федерации;

$A_i^{\text{пит}}$  – доля расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания в общих расходах домашних хозяйств по субъекту Российской Федерации на конец отчетного года;

$A^{\text{пит}}$  – доля расходов домашних хозяйств на покупку продуктов питания в общих расходах домашних хозяйств по субъектам Российской Федерации на конец отчетного года.

Данные коэффициенты в методике распределения дотаций из федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ могут применяться при расчете коэффициента уровня цен в субъекте РФ ( $K_i^{\text{ц}}$ ), при расчете коэффициента дифференциации заработной платы ( $K_i^{\text{зп}}$ ) и коэффициента стоимости жилищно-коммунальных услуг ( $K_i^{\text{жкху}}$ ). Что касается регионального уровня, то данный коэффициент может быть использован при расчете различий в стоимости бюджетных услуг по таким вопросам местного значения, как оказание дополнительного образования, дошкольного образования, общего образования, здравоохранения, библиотечного обслуживания, организации досуга.

Таким образом, при распределении финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности было бы правильно учитывать как факторы, объективно влияющие на стоимость оказания (производства) бюджетных услуг, так и потребность жителей в бесплатных бюджетных услугах.

---

**РОЛЬ И МЕСТО РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТНОГО  
И НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРОГРАММАХ  
УЧЕБНЫХ КУРСОВ ФИНАНСОВОГО  
И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА  
ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УНИВЕРСИТЕТА**

**В. В. Козин**

*Консультант Министерства финансов Республики Карелия,  
г. Петрозаводск  
[assistant@minfin.karelia.ru](mailto:assistant@minfin.karelia.ru)*

В настоящее время в Республике Карелия создана информационная нормативно-правовая база республиканского бюджетного и налогового законодательства для студентов, аспирантов и всех интересующихся вопросами права граждан. Информационно-правовая база «Кодекс – Карелия», а также сайты Правительства Республики Карелия – ([gov.karelia.ru](http://gov.karelia.ru)), Законодательного собрания РК, Министерства финансов РК и Арбитражного суда РК дают всем интересующимся гражданам полное представление о действующем республиканском законодательстве. Все участники конференции получили на бумажном и электронных носителях законы и подзаконные акты Республики Карелия, подготовленные Министерством финансов РК.

При проведении занятий по курсу финансового права на юридическом факультете Петрозаводского государственного университета активно используются все известные формы и способы учебно-методического процесса. В частности, читается специальный курс «Государственно-правовой статус Республики Карелия», в программу которого входит рассмотрение республиканского законодательства в целом, включая финансовое и налоговое. Однако более детальное рассмотрение проблем финансового права предусмотрено в рамках специального курса «Актуальные проблемы бюджетного и налогового законодательства России и Республики Карелия». Данный специальный курс подготовлен с учетом действующих учебных программ финансового и предпринимательского права, читаемых автором на очном и заочном отделениях юридических факультетов Петрозаводского государственного университета и Петрозаводского филиала Северо-Западной академии государственной службы. Необходимо напомнить, что учебная програм-

ма российского права предусматривает рассмотрение в ее рамках регионального бюджетного и налогового законодательства в качестве составной части и важного элемента системы российского бюджетного и налогового законодательства. Обязательным требованием к дипломной работе на юридическом факультете является т. н. «региональный компонент» – наличие параграфа или главы с анализом становления и развития республиканского законодательства, проблем правоприменения и судебной практики. В программы семинарских занятий по курсам финансового и предпринимательского права включены действующие нормативно-правовые акты и юридическая литература, касающаяся проблем, характерных для Республики Карелия. Отлажены вопросы прохождения практики студентов юридических факультетов в правоохранительных и судебных органах, а также в федеральных и республиканских органах власти и управления.

Заслуживает внимания сложившаяся в последние годы практика проведения руководящими сотрудниками Министерства финансов РК специального курса «Актуальные проблемы реформирования бюджетной системы Российской Федерации» со студентами межфакультетской группы Петрозаводского госуниверситета, обучающимися два года по программам ознакомления с региональной системой государственного и местного управления, утверждаемым Главой Республики Карелия С. Л. Катанандовым. Данные программы помогают выпускникам вуза получить информацию, ознакомиться с проблемами и практикой их решения непосредственно от Главы Республики и руководителей министерств и ведомств, задать интересующие вопросы. Программа спецкурса по актуальным проблемам реформирования бюджетной системы России состоит из 12 часов лекций, подготовки реферата по предлагаемым темам и зачета с выставлением оценки. Тематика данного спецкурса включает освещение вопросов федеральной и региональной бюджетной политики, проводимой бюджетной реформы и характеристики ее основных направлений. Особое внимание уделяется анализу бюджетного законодательства России и Карелии, а также проблемам формирования доходной и расходной части бюджетов, историческим, теоретическим, правовым и организационным вопросам государственного финансового контроля. Для самостоятельной работы студентов данной группы подготовлены сборники действующих методических и руководящих документов и нормативно-правовых актов, издаваемых Правительством РК, а также республиканскими ми-

нистерствами и ведомствами: «Концепция социально-экономического развития Республики Карелия 2006 – 2010 гг.», сборник законов РК и подзаконных нормативно-правовых актов по основным направлениям бюджетной реформы Российской Федерации и Республики Карелия. Большим подспорьем для студентов сегодня являются фундаментальные республиканские издания «Финансы Карелии» (2002 г.), «История экономики Карелии» (2003-2006 гг.), которые активно используются в учебном процессе.

15-летний опыт преподавания в Петрозаводском университете позволяет автору сделать вывод о росте интереса студентов и аспирантов Петрозаводского государственного университета и филиала Северо-Западной академии государственной службы к региональному бюджетному и налоговому законодательству, ежегодно увеличивается количество студентов вузов, выбравших темы курсовых и дипломных работ с углубленным изучением республиканского законодательства. В значительной степени этому способствует также ежегодная научно-практическая конференция «Бюджетная политика регионов и муниципалитетов России», которая все более и более приобретает статус всероссийского форума по обмену опытом субъектов Российской Федерации, сотрудников федеральных и республиканских органов власти и депутатов всех уровней власти. Регулярно обновляется и постоянно совершенствуется сайт Центра бюджетного мониторинга при ПетрГУ и конференции, дающий интересующимся широкие возможности по углублению своих знаний в области бюджетного и налогового права. При этом происходит постоянное сравнение накопленного российского опыта регионов с опытом Финляндии и других европейских стран.

Представляется, что в настоящее время появляются новые более широкие возможности по информированию различных категорий населения (школьников, студентов, государственных и муниципальных служащих, пенсионеров и др.) о принимаемых бюджетах республики и органов местного самоуправления. Министерство финансов РФ недавно вышло в Правительство России и Государственную думу с предложениями и программами по финансированию и организации важной работы по формированию гражданского общества и использованию в этих целях зарубежного опыта. В связи с изложенным вношу предложения в проект рекомендаций научно-практической конференции включить положение о рекомендации представительным органам федеральной, республиканской и местной власти ежегодно включать в

соответствующие бюджеты необходимые денежные средства на информирование населения о принятых решениях в более популярной форме, а также на обучение граждан основам бюджетной политики, бюджетного и налогового права.

## **О НЕОБХОДИМОСТИ ВОЗРОЖДЕНИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ (О ВЗАИМОСВЯЗИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИК)**

**А. С. Колесов**

*Заместитель премьер-министра,  
министр финансов Республики Карелия*

Одна из главных целей функционирования любого государства состоит в объективной необходимости постоянного повышения уровня жизни населения, которое включает в себя не только рост материального благополучия конкретных людей, но и укрепление их здоровья и увеличение продолжительности жизни, обеспечение жильем и продуктами питания, получение образования, сохранение и развитие духовной среды обитания (культуры, языка и т. д.), защиту окружающей среды. Наряду с этой целью и задачами существуют и такие, как создание необходимых и достаточных условий для развития экономики, обеспечение внутренней и внешней безопасности людей и государства, планирование, проектирование и строительство производственной и социальной инфраструктуры, эффективное управление страной. Понятно, что все они между собой взаимосвязаны, т. к. только решение одной из задач создает предпосылки к возможности для эффективного решения другой. Поэтому имеется потребность в разработке конкретных ориентиров в деятельности в этом направлении органов власти, изыскании для их достижения определенных ресурсов, а также в выработке и принятии перечня согласованных между собой по времени действий власти для их реализации.

Без такого подхода к достижению этих важнейших цели и задач мы неизбежно будем сталкиваться с большим количеством непредвиденных проблем, и вряд ли их реализуем в тех параметрах, которые

ожидает большинство наших граждан. Например, неоднократное повышение зарплаты работникам бюджетной сферы не всегда ведет к ожидаемому реальному росту доходов населения, т. к. во многом оно снижается из-за инфляции и увеличения тарифов на услуги ЖКХ, которые в свою очередь имеют в своей основе недостаточно управляемое изменение цен на продукцию и тарифов на услуги естественных монополий.

Из данного примера видно, что, во-первых, экономические процессы, происходящие в стране, взаимосвязаны, во-вторых, в случае необходимости решения какой-либо крупной задачи необходимо предусматривать конкретные действия по нейтрализации отрицательного влияния на них сопутствующих факторов, и, в-третьих, весьма важно, чтобы работа происходила в согласованное время.

Поэтому мы считаем, что в современных условиях перехода от командно-административных методов управления народным хозяйством к использованию экономических методов регулирования развитием государства, с учетом уже проводимой работы по разработке и выполнению приоритетных национальных проектов и усилий по внедрению 3-летнего федерального бюджета, необходимо всесторонне изучить проблему возрождения планирования развития экономики на уровне государства – всей Российской Федерации (РФ).

В Послании Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации 2007 года о правильном определении ориентиров развития страны сказано, что мы «не только обязаны это знать, мы обязаны сделать все для того, чтобы выработать план практических действий. Мы должны сделать все для того, чтобы убедить в эффективности этого плана подавляющее большинство граждан страны и сделать их реальными соучастниками общего созидательного процесса».

Возможно ли вообще достичь цели, если не наметить этапы движения к ней, не сконцентрировать необходимые и достаточные ресурсы, т. е. не продумать последовательность своих действий? В принципе, наверное, возможно, но это будет скорее случайность, чем закономерность.

Поэтому мы считаем, что для более эффективного развития экономики необходимо возродить ее планирование.

Под планированием мы понимаем работу по разработке цели и задач какого-либо направления деятельности, сбор всей информации, необходимой для всестороннего изучения вопросов, связанных с ее

достижением и по их решениям, анализ такой информации, включая исследование имеющихся ресурсов, выработку на этой основе путей достижения намеченных рубежей и собственно принятия перечня и последовательности конкретных управленческих действий, т. е. плана.

При этом мы различаем промежуточные и конечные результаты планирования. К первым могут относиться: соблюдение оптимальных или рациональных пропорций развития отраслей экономики, рост или снижение объема выпуска продукции, обеспечение определенного уровня цен на основные экспортные товары и услуги, достижение намеченных параметров курса национальной валюты и, т. д. Вторыми, по нашему мнению, следует считать такие, как средняя продолжительность жизни людей (увеличение рождаемости и снижение смертности населения), рост реальной заработной платы и т. д.

Можно предположить два вида наиболее вероятных возражений против данного «нововведения».

Первый заключается в том, что сегодня как бы и так существует такое планирование. Руководство страны ставит конкретные задачи по развитию экономики. Министры регулярно докладывают о ходе их исполнения, в т. ч. о причинах отклонения от намеченных рубежей. Но в действительности речь идет не о детально проработанных и взаимосвязанных между собой, понятных и поддающихся контролю действиях. Скорее можно говорить о прогнозировании результатов в основном в зависимости от конъюнктуры внешнего рынка на энергоносители, работе по снижению уровня инфляции и т. д.

Вторая группа контраргументов, конечно, может быть связана с таким тезисом как несовместимость развития рыночной экономики и вмешательства в нее со стороны государства. Но в большинстве развитых стран, в т. ч. в Германии, Франции, США и Японии, в той или иной степени уже многие годы и вне зависимости от сменяющих друг друга политических элит имеется и развивается планирование экономики.

В России после изменения фундаментальных основ развития экономики в начале 90-х годов XX столетия были упразднены все элементы административно-командного управления экономикой, в т. ч. «планирование народного хозяйства». Вероятно, можно по-разному оценивать несостоявшуюся возможность приспособления Госплана СССР и других плановых органов к работе в новых условиях. Конечно, «фондирование» сырья и других «дефицитных» материалов, утверждение



номенклатуры изделий и другие элементы планирования народного хозяйства потеряли всякий смысл. Однако соблюдение макроэкономических пропорций, потребность в опережающем развитии инфраструктуры, в т. ч. с участием инвестиций государства, и ряд других важнейших составляющих планирования, по нашему мнению, были совершенно напрасно преданы «анафеме» и забвению.

Миф о саморегулирующемся развитии рыночной экономики в качестве государственной политики ведет в лучшем случае к снижению эффективности экономики и замедлению темпов ее роста, в худшем – к анархии и хаосу. Например, в Республике Карелия высокими темпами развивается производство высококачественного щебня, но сегодня большой проблемой стала его вывозка, т. к. возможности автомобильного, водного и железнодорожного транспорта отстают от темпов производства этого необходимого в России и за рубежом строительного материала. Решить, какой из этих видов транспорта развивать и как конкретно, можно было заблаговременно, несколько лет назад. Необходимо было разработать соответствующие планы и уже их реализовывать. Однако этого сделано не было. Задачи остаются нерешенными. Да и сейчас положение можно поправить только на уровне федеральных органов власти, т. к. трудно себе представить решение этих вопросов силами одного из субъектов РФ, в т. ч. даже таких самостоятельных как Москва и Санкт-Петербург.

В настоящее время ощущается потребность в разработке, принятии и реализации таких составляющих общенационального плана развития экономики как:

- повышение уровня жизни населения, включая здоровый образ жизни;
- ипотечное строительство жилья;
- ускорение развития сети федеральных автомобильных дорог на уровне международных стандартов;
- оптимальное освоение природных ресурсов в сочетании с рациональной охраной природы;
- восстановление отечественного машиностроения в сочетании с привлечением в этот сектор экономики передовых технологий и зарубежных компаний;
- проведение разумной реформы образования и науки;

- создание фактически заново более эффективной защиты внутреннего рынка как главной движущей силы развития отечественного производства.

Практически обо всех этих задачах говорил в своем послании Федеральному собранию Президент РФ В. В. Путин в апреле 2007 года.

При этом данный перечень можно, конечно, продолжить и конкретизировать. Но и так в общем-то известные проблемы лишь подтверждают наш тезис о необходимости возрождения планирования экономики в масштабах государства, т. к., с одной стороны, все эти проблемы можно решать и решить только в масштабах страны, а с другой – усилия многих министерств и ведомств, необходимых для этого, должны быть скоординированы по масштабам и по времени.

Выработкой такого плана и программами его составляющих мог бы заняться существующий аппарат исполнительной власти. После разработки проекта, широкого обсуждения, принятия и утверждения его основные показатели были ориентиром как для работы исполнительных органов власти, так и для частных предпринимателей, нацеливали бы их на более смелые долгосрочные инвестиции. Хотя, конечно, государство все-таки также должно вкладывать средства как в развитие инфраструктуры, так и в виде заказа для производства продукции для нужд государства. Тогда, по нашему мнению, даже при наличии тех же ресурсов, что имеются в настоящее время, экономика страны могла бы развиваться более эффективно.

Все эти вопросы, безусловно, требуют обязательной проработки с финансовой точки зрения. Необходимо точно знать, какими возможностями обладает бюджет сегодня и сколько из него можно будет выделить на выполнение этих проектов на следующий год и в последующее время, вплоть до их полной реализации. Без этого все они останутся на бумаге лишь как благие пожелания.

В этой связи весьма своевременным и актуальным является появление идеи и пока еще попытки разработки, утверждения и выполнения 3-летних бюджетов на уровне Российской Федерации. В то же время мы считаем, что такие бюджеты могут и должны опираться в первую очередь на разработку и принятие единого пятилетнего плана и базисных программ развития экономики всей страны.

Более того, с одной стороны, без наличия пятилетнего экономического плана развития страны трехлетний бюджет, несомненно, будет во многом «интуитивным» (как, впрочем, и бюджет на конкретный

год). С другой стороны, без наличия последовательной и логически обоснованной финансовой базы любой план, в т. ч. и такой масштабный, как пятилетний план экономического развития Российской Федерации, останется лишь пятилетним прогнозом такого развития.

В заключение хотелось бы отметить, что высказанное нами предложение о возрождении планирования развития экономики и финансов, конечно же, носит во многом еще дискуссионный характер. Но, как мы надеемся, по сути является правильным и после всестороннего обсуждения всех его аспектов будет реализовано.

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ КАК ФАКТОРА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

**Н. В. Крепышева**

*Руководитель экспертной рабочей группы по мониторингу  
социального развития субъектов РФ Координационного совета  
по социальной стратегии Федерального собрания РФ*

Система общественных отношений, регулируемых государственным управлением в области обеспечения безопасности дорожного движения (далее СУОБДД), является сложноподчиненной и затрагивает интересы органов управления всех уровней власти, большого количества граждан Российской Федерации и организаций различных форм собственности.

Участники системы дорожного движения (далее ДД) и обеспечения его безопасности относятся к разным секторам экономики страны, вследствие чего у них различная мотивация и реализуемые подходы к использованию ресурсов в решении вопросов обеспечения безопасности дорожного движения (далее ОБДД). Современное развитие общественных отношений в Российской Федерации обуславливает актуализацию задачи перехода от запретительных мер государственного управления к построению системы государственно-общественного управления, основанного на мотивации эффективной деятельности

участников СУОБДД, выработке устойчивых навыков культуры коммуникаций, солидарной ответственности и ненанесении ими ущерба другим участникам.

В этих условиях максимально полная оценка экономического, социального и демографического ущерба от дорожно-транспортных происшествий (далее ДТП) и снижения тяжести их последствий в РФ становится необходимой технологией повышения эффективности системы государственного управления по организации социально-экономического развития страны.

Остановимся на некоторых наиболее значимых проблемах:

1. Современный период характеризуется высокой активностью различных международных организаций в рассмотрении вопросов организации СУОБДД в странах с развивающейся автомобилизацией. Прежде всего, это обусловлено необходимостью предотвращения большого количества человеческих жертв и желанием передачи положительного опыта, накопленного в ряде стран по организации СУОБДД. Другой аспект данной проблематики связан с высоким уровнем автотранспортной аварийности и тяжестью ее последствий, которые обуславливают значительные потери ВВП стран, увеличиваются расходы бюджетов всех уровней и повышаются риски невыполнения планов (стратегий) социально-экономического развития на средне- и долгосрочный периоды. ДТП в текущем периоде приводят к значительным объемам потерь в национальной экономике. Гибель и травматизация граждан обуславливают снижение материального положения их семей и оборачиваются не только потерей бюджетных доходов, но и на многие годы становятся дополнительной нагрузкой на бюджеты всех уровней по выплатам различного вида социальных пособий и помощи малообеспеченным семьям. Международными экспертами Мирового банка потери вследствие ДТП и тяжести их последствий классифицируются как риски развития экономики страны, так как оказывают существенное влияние на устойчивость финансово-бюджетной системы.

В рамках интеграционных процессов мирового сообщества проводится значительная работа по внедрению в странах-членах Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ, включает 43 страны-участницы) единых критериев в методиках оценки уровня риска ДТП и комплексной оценки суммарных потерь от тяжести их последствий как дополнительному бременю, лежащему на общество. Использо-

ние международных стандартов в оценке СУОБДД в Российской Федерации приведет к тому, что ряд основных показателей по тяжести последствий ДТП объективно ухудшится, хотя ее состояние в партнерском обзоре ЕКМТ за 2006 г. по России уже оценено как свидетельствующее о предстоящем кризисе.

- Так, в партнерском обзоре ЕКМТ за 2006 г. отмечается, что Российская Федерация лидирует среди стран-участниц ЕКМТ по количественным показателям ДТП, в которых имелись человеческие жертвы, и по относительным их значениям на 100 000 населения. При этом следует обратить внимание, что в большинстве стран-участниц ЕКМТ учитываются погибшими от ДТП граждане, умершие в течение 30 суток после аварии, тогда как в Российской Федерации признаются погибшими только граждане, умершие в течение 7 суток.

- В целом направленность оценки потерь от дорожно-транспортных происшествий в различных странах разнообразна. По России проводятся различные оценки суммарных социально-экономических издержек от ДТП – в пределах от 1,5 до 5% ВВП. По официальным (экспертным) данным, они составляют около 2,5% ВВП. По данным МВД России, в 2004 году ущерб составил 369 млрд. рублей (данными за 2005-2006 гг. не располагаем).

- Величина социально-экономических издержек одного смертельного случая от ДТП в Российской Федерации оценивается в 2,4 миллиона рублей (80000 евро), что составляет лишь незначительную часть расчетной величины, принятой во многих странах. Для примера: размер оцениваемого ущерба в Евросоюзе в 14 раз выше, в Канаде в 23 раза, а в США в 45 раз. Существенная разница в оценках издержек от смертельного случая объясняется тем, что в России действующей методикой (утвержденной Минтрансом России в 1999 г.) не учитывались расходы бюджетов всех уровней и бюджетов социальных фондов. Например, не учитываются расходы учреждений здравоохранения по медицинскому лечению, пенсионному обеспечению и реабилитации пострадавших и другие расходы по ликвидации ДТП и снижению тяжести их последствий.

- Во многих странах предусмотрена компенсация виновными в ДТП, осуществляемая через систему ОСАГО, дополнительных расходов (издержек) государственным органам, сотрудники которых вовлечены в расследование причин ДТП и ликвидацию их последствий (например, назначение пенсии пострадавшим, отбывание наказаний в

ИТК, выезд на место происшествия, дополнительные следственные мероприятия и пр.). В России, кроме судебных издержек органам юстиции, такие расходы не учитываются, никем не компенсируются и ложатся прямыми расходами на государственный бюджет. При этом, несмотря на очевидную зависимость возрастания затрат на содержание задействованных служб, повышение уровня рисков ДТП за последние годы, как правило, эти затраты не учитываются в сметных расчетах, численности сотрудников и их ресурсном обеспечении. Обращает на себя внимание и то, что виновник ДТП не отвечает за дополнительные расходы госорганов из-за ДТП, не компенсирует последствия долговременных простоев ТС других участников ДД.

Таким образом, сложившиеся в России подходы к рассмотренным вопросам существенно отличаются от международной практики и в свете интеграционных процессов требуют адекватного пересмотра.

2. Актуальность проблемы дорожного травматизма, с учетом ее масштабов и продолжающегося роста травматизма вследствие ДТП, требует принципиально новых решений и, как показывает опыт экономически развитых стран, они должны быть ориентированы на предотвратимость этого травматизма и его последствий, даже на фоне растущей автомобилизации.

Значимость для страны изменения сложившейся ситуации охарактеризовал Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному собранию Российской Федерации. Он отметил, что решение проблемы обеспечения безопасности дорожного движения относится к наиболее приоритетным задачам страны. В силу чего очевидна особая актуальность год назад утвержденной Правительством РФ ФЦП «Повышение БДД на 2006-2012 гг.» (от 20 февраля 2006 г. № 100). В программе одна из основных задач касается существенного повышения эффективности функционирования системы государственного управления в области обеспечения БДД на федеральном, региональном и местном уровнях управления.

Необходимо отметить, что в процессе государственного управления во всех странах с развитой автомобилизацией при принятии решений в СУОБДД в числе основных критериев используется стоимостная оценка суммарных потерь, обусловленных ДТП.

Действующая в Российской Федерации СУОБДД ориентирована на оценку эффективности деятельности органов власти целевыми значениями только по количественным показателям смертности и числу

пострадавших граждан и не содержит в своей основе оценок экономических последствий ДТП. При этом, как указывалось выше, оценка жизни гражданина России крайне занижена. В таких условиях практически невозможно публично обосновать (доказать) экономическую эффективность мероприятий по снижению тяжести последствий ДТП.

Потребность введения методических основ оценки прямого и косвенного ущерба, понесенного каждым участником, вовлеченным в ДТП, абсолютно совпадает с целью комплексной оценки потерь, обусловленных автотранспортной аварийностью, в социально-экономическом развитии страны и ее административно-территориальных образованиях. Это в свою очередь создаст условия для оценки эффективности деятельности системы государственного управления в области обеспечения БДД на федеральном, региональном и местном уровнях как фактора снижения рисков в выполнении планов социально-экономического развития.

Сложившуюся критическую ситуацию в области БДД, в России возможно изменить только принятием адекватных мер каждым участником СУОБДД. Результатом эффективных мер будут сохраненные жизни и повышение благосостояния граждан.

Считаем целесообразным в системе государственного управления в области обеспечения БДД на федеральном, региональном и местном уровнях для снижения рисков в выполнении планов социально-экономического развития страны в качестве приоритетных определить следующие направления действий:

2.1. Проведение оценки рисков увеличения количества ДТП и тяжести их последствий в ходе выполнения планов социально-экономического развития на федеральном и субфедеральном уровне.

К таким рискам следует отнести:

- Состояние дорожно-транспортной инфраструктуры, которая сегодня существенно отстает от уровня автомобилизации, не соответствует темпам роста экономики страны и ее территорий. Интенсивность движения по некоторым важнейшим автодорогам превышает их проектную пропускную способность в десятки раз, что резко повышает риск возникновения ДТП. Социально-экономическое развитие территории, сопровождающееся повышением мобильности, может выступить катализатором роста автотранспортной аварийности.

- В системе управления СУОБДД «по вертикали и горизонтали» отсутствует четкая увязка показателей планов (стратегий) социально-

экономического развития с реальными возможностями транспортной инфраструктуры и перспективами ее развития. Это является сдерживающим фактором социально-экономического развития и может обусловить рост ДТП;

- Увеличение нагрузки на бюджеты всех уровней, а также на фонды социального страхования вследствие гибели и ранения людей, вовлеченных в ДТП, и роста инвалидизации граждан страны. В настоящее время в стране отсутствует система учета фактически понесенных от ДТП дополнительных затрат социальной сферы, как прямых, так и косвенных;

- Снижается качество жизни граждан России, прямо или косвенно пострадавших вследствие ДТП. Это отражается на демографических показателях, снижении качества трудовых ресурсов и увеличении количества малообеспеченных домашних хозяйств за счет семей, потерявших кормильцев, и семей, имеющих инвалидов.

2.2. Важным шагом в формировании эффективной системы всех уровней государственного и муниципального управления по обеспечению БДД должна стать существенная модернизация действующей системы сбора данных о прямых и косвенных потерях, реально понесенных в различных секторах экономики страны вследствие ДТП, и по ликвидации их последствий.

- В России до настоящего времени система сбора информации о последствиях ДТП формируется по ведомственному принципу, в результате ни у одного органа власти нет четкого представления о социально-экономических последствиях ДТП, особенно это проявляется на уровне субъектов Российской Федерации и в органах местного самоуправления. Имеющийся объем данных не может являться инструментом для принятия адекватных управленческих решений по формированию системы предупредительных мероприятий для каждого из участников ОБДД.

- Из-за отсутствия учета расходов бюджетов всех уровней и фондов социального страхования, обусловленных ДТП и мерами по ликвидации их последствий, искажаются данные о фактически понесенных потерях в экономике страны от ДТП, что в свою очередь препятствует реальному обоснованию финансовых потребностей в СУОБДД



при формировании бюджетов и планов (стратегий) социально-экономического развития.

- Направлением стратегического характера является внедрение единой информационной аналитической системы «ИАСУ ОБДД», отвечающей современным требованиям информационного взаимодействия всех участников сферы ОБДД. (Основу такой системы может создать ведение всеми исполнительными органами баз данных на основе единого идентификационного номера ДТП).

2.3. Необходимость увязки целей, задач и масштабов принимаемых мер в области ОБДД на всех уровнях государственного и муниципального управления. Такие меры должны быть сопоставимы с объемами понесенных потерь в социально-экономическом развитии территорий.

Это предполагает необходимость следующих шагов:

- выработки заинтересованными исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления показателей эффективности деятельности в области обеспечения БДД, закрепления их в докладах о результатах основных направлений деятельности (утверждено постановлением правительства РФ от 22 мая 2004 № 249) как показателей результативности мер по снижению непроезжих потерь в экономике страны и уменьшению долгосрочных рисков в выполнении планов социально-экономического развития соответствующих территориальных образований;

- существенного повышения результативности управленческой деятельности по организации ДД всех видов автотранспорта и пешеходов на основе данных о превышении коэффициентов и нормативных показателей транспортного и пассажиропотока на дорогах;

- организация учета объемов понесенных расходов бюджетами всех уровней из-за ДТП, гибели и ранения граждан. Следует определить перечень пилотных регионов по апробации в 2007 г. разрабатываемого проекта методики оценки затрат бюджетов на субфедеральном уровне, вызванных ДТП и ликвидацией их последствий;

- формирование статистических данных о средствах, направляемых на предупредительные мероприятия во всех секторах экономики страны. Это позволит с учетом внебюджетных средств организаций рыночного сектора проводить сопоставление реально направляемых

средств в экономике страны на мероприятия по снижению рисков ДТП и экономической тяжести их последствий.

3. В Российской Федерации, как и в других странах с развитой автомобилизацией, требуется разработка методологического обеспечения принятия управленческих решений в сфере ОБДД, где в числе одного из основных критериев должна рассматриваться величина экономического и социально-демографического ущерба от ДТП.

От успешности решений в сфере ОБДД зависят социально-экономическое развитие страны, качество трудовых и людских ресурсов государства, качество жизни населения, сохранение генофонда, социальная составляющая и направленность целевого использования бюджетов всех уровней, а также средств бюджетных фондов, личных ресурсов граждан. Все это обуславливает важность реализуемых мер в ОБДД государственной управленческой системой на основе социально-экономической стоимости БДД, которая должна адекватно отражать затраты общества, вызванные ДТП.

Полагаем, что внедрение инструментов экономической и социально-экономической оценки ДТП будет являться важным стимулом повышения эффективности функционирования системы государственного и муниципального управления по обеспечению БДД. Достижение заданной результативности в практической деятельности органов государственного и муниципального управления, направленной на предотвращение ДТП и снижение тяжести их последствий, не отражаясь прямо в производстве ВВП, за счет сокращения непроизводительных потерь от ДТП, опосредованно будет способствовать его росту во всех секторах экономики страны. Также это должно позитивно отразиться на результативности управленческой деятельности в рамках разграничения полномочий, став объективным критерием деятельности различных уровней уполномоченных структур и должностных лиц.

## К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНА

**С. А. Крылов**

*Старший преподаватель Кольского филиала  
Петрозаводского государственного университета, г. Апатиты  
[serega-kryl@inbox.ru](mailto: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 за последние годы 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 ресурсов, а именно – оценка финансового положения региона.

Финансовое положение региона – это экономическая категория, отражающая процессы формирования, распределения и использования

региональных финансовых ресурсов, которые характеризуются следующими аспектами: а) объемом сформированных финансовых ресурсов всеми субъектами региональных финансовых отношений, необходимых для достижения стоящих перед ними целей и задач; б) достаточностью финансовых ресурсов, необходимых для достижения этих целей и задач; в) 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.

В узком смысле данное понятие можно отождествлять с финансовым положением субъектов региональной бюджетной системы.

Сложившаяся к настоящему времени дифференциация важнейших экономических и социальных характеристик регионов, а также достаточно противоречивые тенденции их современного развития обуславливают необходимость дать по возможности объективную обобщенную (интегрированную) оценку исследуемых процессов и ситуаций, включая сравнительный уровень финансового развития.

Применительно к задаче комплексной оценки финансового положения региона необходимо руководствоваться следующими основными принципами:

- комплексность оценки, обеспечивающая учет дифференциации всех важнейших аспектов финансового положения региона;
- системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей базовых показателей и использование иерархически упорядоченной структуры частных и интегральных характеристик регионального развития;
- объективность, т. е. обеспечение максимальной репрезентативности показателей;
- использование общедоступной информации;
- обеспечение максимальной информативности выходных результатов;
- простота применения (несложный математический аппарат).

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

1. Изучить тенденции ее развития и уровень сбалансированности.

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

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

- анализ показателей покрытия, свидетельствующих о соотношении основных доходов и расходов бюджетов;

- анализ показателей уровня бюджетного дефицита (профицита) и показателей бюджетной обеспеченности для характеристики эффективности использования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов;

- анализ показателей долговой нагрузки, которые характеризуют платежеспособность каждого 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: а) анализ финансовых результатов; б) анализ движения денежных средств; в) анализ финансового состояния организаций.

Для оценки состояния капитала населения предлагается использовать упрощенный подход, в основе которого лежит оценка денежных доходов населения, их соотношение с прожиточным минимумом, объема сбережений и структуры расходов населения.

Результаты анализа финансового положения бюджетной системы Мурманской области свидетельствуют о его ухудшении за период 2000 – 2005 гг. (рис. 1).

Однако в разрезе его составляющих в течение рассматриваемого периода происходили существенные изменения (рис. 2). Для большинства муниципалитетов Мурманской области основные негативные изменения пришлись на 2002 и 2003 гг., что было связано с серьезными изменениями в налоговом законодательстве и общим ухудшением финансового положения ряда крупных градообразующих промышленных предприятий области.

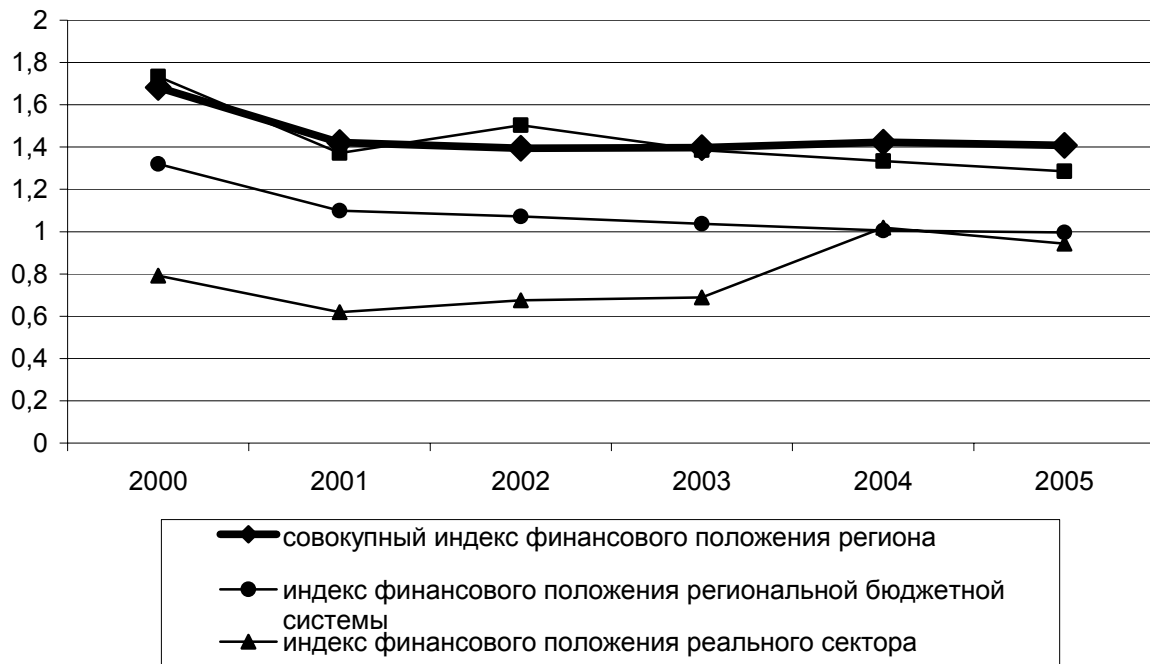


Рис. 1. Индекс финансового положения Мурманской области за 2000-2005 гг.

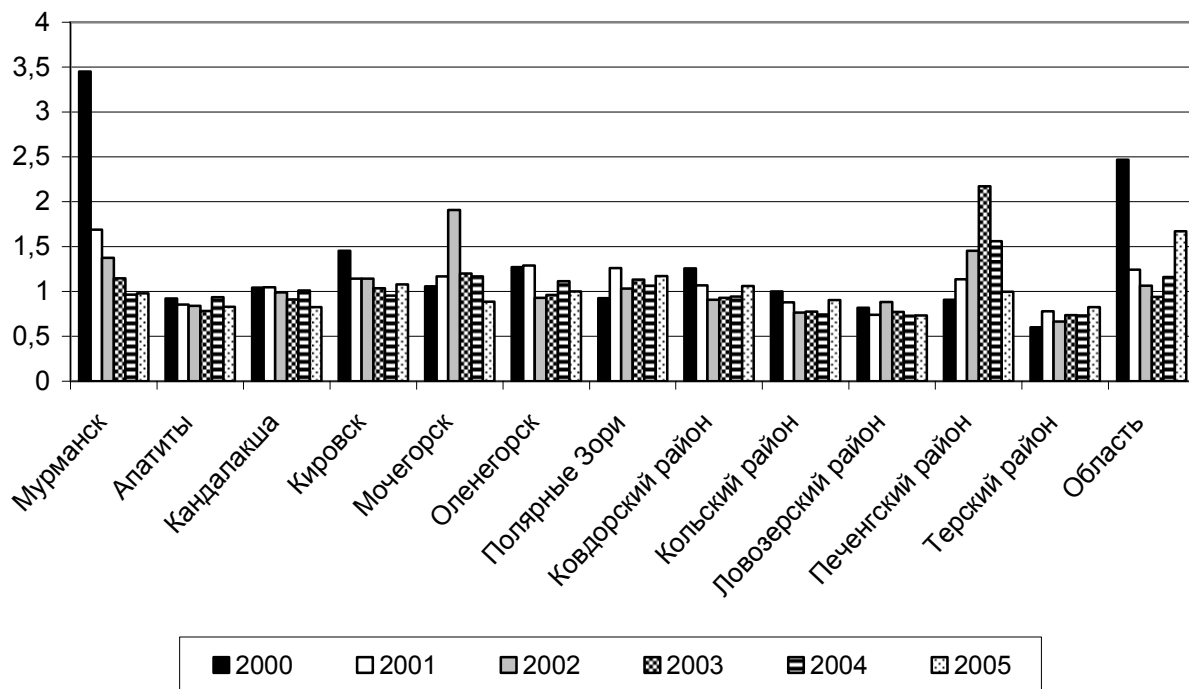


Рис. 2. Индекс финансового положения бюджетной системы Мурманской области за 2000-2005 гг.

Муниципалитеты, на территории которых функционируют крупные промышленные предприятия (Мурманск, Кандалакша, Кировск, Мончегорск, Оленегорск, Полярные Зори, Ковдорский район, Печенгский район), находятся в лучшем положении, чем не промышленные муниципалитеты (Кольский, Ловозерский, Терский районы).

Однако колеблемость уровня финансового положения промышленных муниципалитетов в течение рассматриваемого периода была достаточно высокой (рис. 3), что говорит о зависимости экономики региона от результатов деятельности градообразующих предприятий. При этом прослеживаются практически параллельные тенденции в отношении Мончегорска и Печенгского района, на территории которых функционируют предприятия «Норильского Никеля». 2002-2003 гг. был отмечен ростом цен на мировых сырьевых рынках, что привело к росту доходов компании и, следовательно, платежей в бюджет. Дальнейшие процессы реструктуризации и вертикальной интеграции этих предприятий негативно сказались на финансовом положении рассматриваемых муниципалитетов.

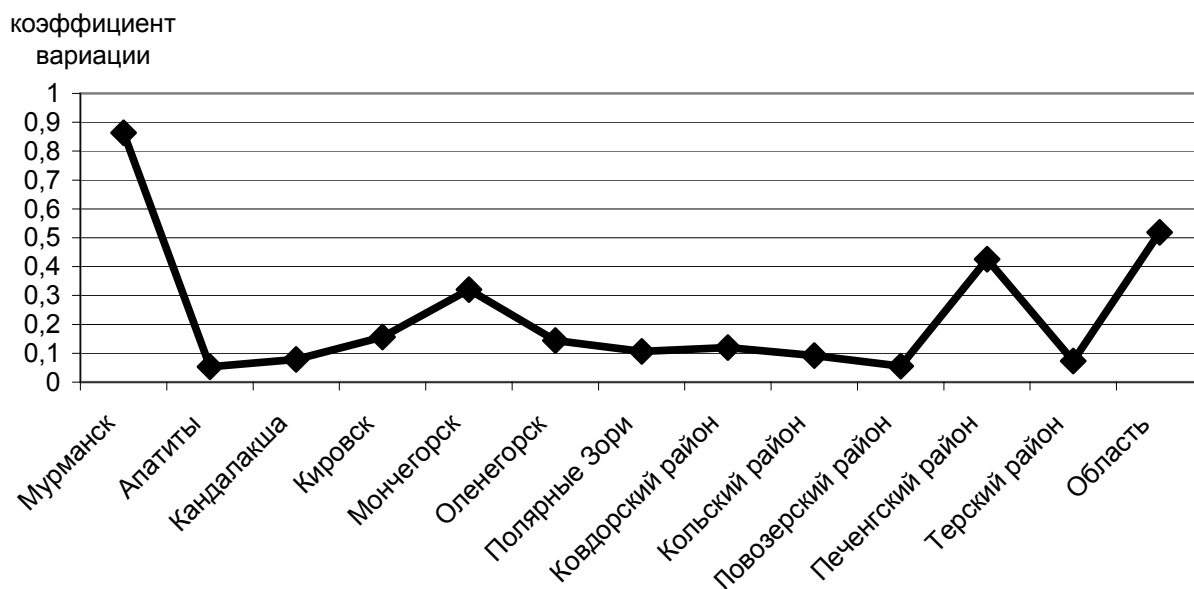


Рис. 3. Сбалансированность финансового положения субъектов бюджетной системы Мурманской области за 2000-2005 гг.

Хроническая дотационность и экономическая неразвитость ряда муниципалитетов (Кольский, Ловозерский, Терский районы) обусловила низкую колеблемость индекса финансового положения.

По сравнению с муниципалитетами уровень финансового положения области, хотя существенно и сокращался в 2002-2003 гг. в результате переориентации бюджетных потоков в Центр, в последние годы остается на достаточно высоком уровне.

Единственный муниципалитет в Мурманской области, финансовое положение которого в течение всего периода равномерно улучшалось, – это Полярные Зори, на территории которого функционирует КАЭС.

Таким образом, наибольшему риску изменения уровня финансового положения в последние годы подвержены промышленно развитые муниципалитеты. Это объясняется тем, что они обладают высоким налоговым потенциалом и являются фактически донорами региональных бюджетов. Но областное правительство, постоянно изменяя нормативы отчислений по основным налогам, искусственно превращает их в реципиентов.

Рост оборачиваемости совокупных активов, обеспеченности собственными оборотными средствами, а также улучшение платежеспособности организаций реального сектора экономики Мурманской области в течение 2000-2005 гг. свидетельствуют об улучшении их финансового положения (см. рис. 1).

В результате комплексной оценки эффективности деятельности организаций реального сектора экономики была определена значительная условная экономия ресурсов в 2005 году по сравнению с 2000 годом за счет преобладания интенсивных факторов развития.

Однако по результатам анализа финансового положения на основе ранее отмеченной методики можно выделить следующие проблемы в деятельности организаций реального сектора экономики Мурманской области.

1. Низкий уровень рентабельности (лучшее значение рентабельности активов было достигнуто в 2004 г. и составило 8,5%).

2. Высокая доля краткосрочной дебиторской задолженности в структуре оборотных активов.

3. Недостаток ликвидных активов (на их долю в среднем приходится 4 %).

4. В структуре собственного капитала на протяжении исследуемого периода доминирует добавочный капитал, доля которого в среднем превышает 50%. Ввиду неразвитости регионального финансового рынка единственным источником формирования этой статьи является



переоценка основных средств. Следовательно, в дальнейших расчетах необходимо учитывать этот факт, а именно – реальный собственный капитал будет меньше, чем по данным финансовой отчетности.

5. Анализ финансовой устойчивости позволяет классифицировать деятельность организаций по типу финансовой устойчивости следующим образом: с 2000 по 2003 г. – неустойчивое финансовое состояние, 2004-2005 гг. – нормальная финансовая устойчивость. С учетом вышеизложенных соображений в отношении добавочного капитала деятельность организаций можно охарактеризовать как неустойчивое финансовое положение.

Индекс состояния капитала населения снизился за рассматриваемый период. Это свидетельствует об ухудшении благосостояния населения. В итоге совокупный индекс финансового положения Мурманской области за рассматриваемый период снизился (см. рис. 1).

На основе расчета коэффициентов корреляции видно, что в первую очередь на изменение этого индекса оказало влияние изменение состояния капитала населения, во вторую очередь – изменение финансового положения региональной бюджетной системы и в последнюю очередь – изменение финансового положения организаций реального сектора экономики (табл. 1).

Таблица 1

*Зависимость совокупного индекса от частных индексов финансового положения Мурманской области за 2000-2005 гг.*

Показатель	Интегральная оценка финансового положения региона
Финансовое положение бюджетной системы	0,94
Состояние капитала населения	0,86
Финансовое положение организаций реального сектора экономики	0,05

На основе расчета попарных коэффициентов корреляции видно, что наиболее тесная связь наблюдается между уровнем финансового положения региональной бюджетной системы и состоянием капитала населения (табл. 2).

Таблица 2

*Взаимосвязь частных индексов уровня финансового положения Мурманской области за 2000-2005 гг.*

Показатель	Финансовое положение бюджетной системы	Финансовое положение организаций реального сектора экономики	Оценка капитала населения
Финансовое положение бюджетной системы	1		
Финансовое положение организаций реального сектора экономики	-0,29	1	
Оценка капитала населения	0,94	-0,29	1

Между уровнем финансового положения реального сектора экономики и состоянием капитала населения связь отрицательная. Это прямое свидетельство того, что в Мурманской области большая доля слабозащищенных слоев населения и значительный государственный сектор.

Отрицательная связь между уровнем финансового положения региональной бюджетной системы и реальным сектором говорит, во-первых, о том, что крупный бизнес, функционирующий в составе вертикально интегрированных структур, переориентировал финансовые потоки из региона, во-вторых, о значительной роли межбюджетных трансфертов в формировании региональных бюджетов.

В заключение можно сделать следующие выводы.

1. Бюджетное пространство региона не стабильно.
2. Налицо зависимость экономики области от деятельности нескольких крупных сырьевых корпораций.
3. Высокая социальная роль государства и местного самоуправления в обеспечении благосостояния населения региона.

Все это предопределяет необходимость совершенствования на региональном уровне механизмов перспективного финансового планирования для определения возможностей дальнейшего социально-экономического развития Мурманской области.

---

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**В. Н. Кузнецов**

*Начальник отдела бюджетной политики в области сельского хозяйства и экологии Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства администрации Волгоградской области*

В ходе аграрной реформы произошли существенные социально-экономические преобразования в сельском хозяйстве. К позитивным изменениям можно отнести преодоление тотального огосударствления экономики, создание условий для развития многоукладности, формирование рыночных отношений, предоставление хозяйствующим субъектам самостоятельности и возможности проявления предпринимательской активности в реализации продукции и распределении полученного дохода. Вместе с тем период реформирования охарактеризовался спадом объемов и товарности аграрного производства, резким ухудшением материально-технической оснащенности отрасли, крайне низким уровнем оплаты труда работников села. Отсутствие разумной государственной политики, исключение сельского хозяйства из числа приоритетных отраслей экономики привели к снижению эффективности его функционирования, нарушению организационно-экономических отношений в системе производства и сбыта продукции. Из-за сокращения государственного финансирования, несовершенства механизма распределения бюджетных средств и низкой доли поддержки сельхозтоваропроизводителей в развитии аграрного сектора экономики и обеспечении населения отечественным продовольствием присутствуют негативные тенденции. В сложившейся ситуации представляется весьма актуальной разработка предложений по совершенствованию современной бюджетной политики в области государственной поддержки агропромышленного комплекса Волгоградской области и повышению действенности государственного регулирования сельскохозяйственного производства, от реализации которых зависят конкурентоспособность и эффективность отрасли, обеспечение продоволь-

ственной безопасности страны, улучшение качества жизни не только сельского, но и городского населения.

Важной предпосылкой устойчивого и эффективного функционирования предприятий аграрной сферы и залогом их выживания в рыночной экономике является организация действенной системы государственного регулирования и поддержки сельскохозяйственного производства. Под государственным регулированием сельскохозяйственного производства понимается процесс прямого и косвенного воздействия государства – выразителя общественных интересов и субъекта рыночных отношений – на распределение ресурсов и формирование производственных пропорций в целях стабилизации и обеспечения его устойчивого развития. Изучение содержания регулирующего воздействия государства на сельскохозяйственное производство послужило основой систематизации и уточнения его принципов, таких как: единство экономических и социальных целей, сочетание индикативности и директивности, аграрный протекционизм, программное регулирование. Ввиду того, что выделенные принципы не в полной мере раскрывают процесс воздействия государства на аграрную сферу в сложившейся рыночной среде экономики, их содержание необходимо дополнить следующими характеристиками: экономическое стимулирование, равнозначность финансовой поддержки предприятий различных форм собственности, обеспечение расширенного воспроизводства. Принципы государственного регулирования находят свое проявление в конкретных методах достижения поставленных целей. В рыночной экономике предпочтение отдается экономическим методам – прямым (бюджетным) и косвенным (денежно-кредитным). Методы экономического регулирования при правильном их использовании могут стимулировать предпринимательскую активность сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществлять антиинфляционные меры и повышать экономическую эффективность хозяйственной деятельности. С позиции регулирующего воздействия инструменты государственного регулирования следует объединять в две группы: первая включает инструменты по повышению эффективности сельскохозяйственного производства, вторая – по обеспечению социальной защищенности сельского населения и развитию социально-производственной инфраструктуры сельских территорий.

В Волгоградской области в целях стабилизации и увеличения производства продукции животноводства в соответствии с мероприя-

тиями приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2006 году начато осуществление инвестиционных проектов по строительству крупных животноводческих комплексов и ферм.

Расширены возможности малых форм хозяйствования в получении кредитных ресурсов для укрепления их материально-технической базы, повышения эффективности производства.

На территориях сельских поселений продолжается развитие системы сельскохозяйственных потребительских кооперативов по комплексному обслуживанию личных подсобных хозяйств, в том числе по оказанию помощи в закупке излишков продукции, выращенной в личных подворьях, в обеспечении подворий кормами, молодняком скота и птицы, в замене лейкозного скота, в зооветеринарном обслуживании скота. Совершенствование механизма поощрения производства молока и мяса в личных подворьях будет способствовать повышению заинтересованности населения в увеличении объемов продукции животноводства и, следовательно, приведет к росту доходов, обеспечению занятости значительной части сельского населения. Перспективным направлением в решении финансово-экономических проблем сельскохозяйственных предприятий является организация крупных холдингов с участием банковских, коммерческих и промышленных структур, которые обеспечивают приток инвестиций в сельское хозяйство, их максимальную эффективность. Особое внимание будет обращено на организацию социального партнерства руководства данных структур и трудовых коллективов.

Предполагается дальнейшее совершенствование системы льготного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей, государственной поддержки сельскохозяйственного производства.

При этом необходимо констатировать, что все предпринимаемые государством меры не способствуют решению одной из основных задач государственного регулирования производства в аграрном секторе экономики – обеспечению необходимого уровня его рентабельности.

Субсидии, выплачиваемые из бюджета на производство сельскохозяйственной продукции, оказывают существенное влияние только на рентабельность некоторых ее отдельных видов. Это свидетельствует о недостаточном уровне государственной поддержки сельских товаропроизводителей. Сложившаяся в продовольственном комплексе Волгоградской области негативная ситуация вызвана причинами как субъективного, так и объективного характера. В первом случае они в зна-

чительной мере обусловлены макроэкономической ситуацией в стране и протекающим системным кризисом в аграрной сфере. Среди вторых следует выделить причины, связанные с ослаблением позиций государственного регулирования, которое привело к существенным диспропорциям в отношениях между сельским хозяйством и промышленностью; к демонополизации в производстве сельскохозяйственной продукции и, напротив, усилению монополизма в ее переработке; к низкому уровню доходов сельских товаропроизводителей, не позволяющему вести хозяйство на расширенной основе.

Эффективному функционированию аграрного производства в АПК региона будет способствовать поддержка товаропроизводителей через дотационно-компенсационный механизм. Необходимо дифференцированное распределение субсидий с помощью комплексного показателя результативности производства, которое повысит действенность государственной поддержки сельскохозяйственных формирований на основе их адресного предоставления. Все это создаст условия для функционирования цивилизованных рыночных отношений при необходимом регулировании их со стороны государства экономическими методами на объективной основе.

В 2008-2010 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», законом Волгоградской области от 17 января 2007 года № 1412-ОД «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года» и законом Волгоградской области от 18 апреля 2007 года № 1444-ОД «Об областной целевой программе «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 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 агропромыш-

---

ленного 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.

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.

В настоящее время бюджетное финансирование в области сельского хозяйства производится по следующим основным направлениям:

- субсидии на государственную поддержку растениеводства, животноводства, а также на развитие мелкотоварного производства,

- субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам коммерческих банков, страхование урожая сельскохозяйственных культур, компенсация части затрат на приобретение средств химизации,

- мелиоративные мероприятия,

- совершенствование кадрового обеспечения в агропромышленном комплексе,

- предоставление бюджетных кредитов на лизинговые операции,

- развитие жилищного строительства в сельской местности,

- обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе,
- развитие сети сельских общеобразовательных учреждений,
- развитие сети сельских учреждений первичной медико-социальной помощи, физической культуры и спорта,
- развитие культурно-досуговой деятельности на селе,
- развитие торгового и бытового обслуживания сельского населения,
- развитие информационно-консультационного обслуживания сельского населения,
- реконструкция и техническое перевооружение сельских электрических сетей,
- газификация и водоснабжение сельских населенных пунктов,
- развитие телекоммуникационных сетей в сельской местности,
- совершенствование сети автомобильных дорог в сельской местности.

При этом, исходя из существующих нормативных документов, можно констатировать, что ассигнования сельскохозяйственным производителям выделяются из областного бюджета в соответствии с утвержденными критериями, основными из которых являются:

- улучшение качества сельскохозяйственной продукции,
- обеспечение сортообновления сельскохозяйственных культур в целях повышения урожайности и других качественных характеристик с учетом спросовых ограничений сельскохозяйственных предприятий,
- воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения,
- обеспечение устойчивого развития и повышение эффективности фермерского сектора и сектора личных подсобных хозяйств как основных частей многоукладной аграрной экономики,
- социальная защита крестьянства в условиях рыночных отношений.

Однако в состав данных целей и критериев не всегда входят оценки экономической эффективности и общественной значимости, которые должны оказывать влияние на процесс формирования бюджетных расходов.

Исходя из сложившейся ситуации, основной целью совершенствования бюджетной политики в области государственной поддержки агропромышленного комплекса является совершенствование критериев



расходования бюджетных средств и механизмов реализации приоритетов в области расходов, направленное на увеличение эффективности и результативности бюджетных расходов. Для реализации этой цели предполагается выполнить ряд мероприятий по развитию и совершенствованию механизмов предоставления ассигнований за счет средств областного бюджета.

Аграрная политика и, соответственно, бюджетные расходы на агропромышленный комплекс должны быть нацелены не на достижение самообеспеченности региона агропродовольственными товарами, а на расширение своей ниши на российском и, по возможности, мировом рынке. Необходимы изменение горизонта бюджетного планирования в АПК, привязка годовых проектировок региональных бюджетов к программам среднесрочного развития регионального АПК.

На первоначальном этапе предусматриваются следующие основные направления оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере агропромышленного комплекса:

- осуществление бюджетного планирования исходя из действующих нормативных правовых актов в области агропромышленного комплекса, при принятии новых обязательств будут учитываться приоритеты развития сельского хозяйства и наличие источников для их своевременного и полного выполнения,

- сокращение неэффективных бюджетных расходов, не оказывающих влияния на стимулирование сельскохозяйственного производства,

- проведение инвентаризации бюджетной сети сельского хозяйства, минимизация штатной численности, сокращение бюджетных расходов учреждений с увеличением удельного веса внебюджетных источников финансирования,

- концентрация бюджетных средств для финансирования приоритетных отраслей сельского хозяйства, определяющих технологический и технический прогресс в отрасли, таких как племенное дело, элитное семеноводство, материально-техническое переоснащение;

- изменение основных направлений государственной поддержки сельского хозяйства, осуществление поддержки предприятий агропромышленного комплекса, способных обеспечить конкурентоспособность агропродовольственной продукции,

- проведение инвентаризации и сокращения областных целевых программ в области сельского хозяйства, не имеющих достаточных

источников финансирования и не оказывающих влияния на стимулирование роста эффективности сельскохозяйственного производства.

На следующем этапе планируется разработать и утвердить критерии предоставления сельскохозяйственным производителям субсидий, содержащие формальные требования оценки результативности и эффективности проводимых бюджетных расходов по отдельным направлениям финансирования сельского хозяйства области, в основе которых будет лежать оценка экономического эффекта от их реализации.

Необходимо учитывать, что экономический эффект преимущественно заключается в оценке социальной значимости, которая, в свою очередь, проводится на базе показателей общественной значимости и общественной полезности. При неудовлетворительной общественной значимости и общественной полезности планируемые мероприятия в сфере сельского хозяйства не будут рекомендоваться к реализации и не могут претендовать на государственную поддержку. Если же их общественная значимость и общественная полезность оказываются достаточными, будет оцениваться их экономическая и бюджетная эффективность.

Альтернативами намеченному плану реформирования в области региональной политики в отношении расходов бюджета на сельское хозяйство могут стать следующие мероприятия:

- стимулирование создания вертикально интегрированных холдингов, внедряющих производственно-технологические цепочки, спрос на продукцию которых еще далек от насыщения;
- развитие кредитной кооперации в целях способствования формированию сбытовой инфраструктуры, обслуживающей мелкого сельскохозяйственного производителя, а также расширения возможностей экономически активного населения по самостоятельному поиску новых форм занятости и источников дохода;
- расширение рынков и облегчение условий сбыта производителям агропродовольственной продукции;
- развитие сельской инфраструктуры (инженерной и социальной) в целях повышения привлекательности сельской местности для работников с высокой квалификацией;
- наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями в данной сфере с предоставлением из областного бюджета субвенций на их реализацию;

– формирование альтернативных (несельскохозяйственных) источников занятости населения в сельской местности.

Последовательность действий по реализации основных стратегических направлений должна разрабатываться с учетом рисков, препятствующих успешному развитию агропромышленного комплекса и рыболовства. Прежде всего, к ним относятся:

1. Макроэкономические риски, включающие возможность ухудшения конъюнктуры мировых цен на товары российского экспорта (прежде всего продукцию топливно-энергетического комплекса), вступление России во Всемирную торговую организацию, сокращение реальных доходов населения и, как результат, снижение спроса на продукцию агропромышленного комплекса. Мерами снижения данных рисков может быть повышение конкурентоспособности российской агропродовольственной продукции и снижение издержек на ее производство, а также увеличение расходов на формирование инфраструктуры сельского хозяйства и исключение субсидиарных программ, подлежащих ограничению ВТО.

2. Социальные риски, возникающие как результат усиления непривлекательности сельской местности, оторванности и обособленности сельских населенных пунктов, увеличения разрыва между уровнем жизни городских и сельских жителей. Мерами по снижению этих рисков может стать развитие сельской инфраструктуры в целях повышения привлекательности сельской местности для привлечения трудовых ресурсов.

3. Техногенные, экологические и природно-климатические риски, связанные с вероятностью масштабных катастроф и непредвиденными дополнительными расходами ресурсов от возможных потерь, ликвидация которых требует отвлечения средств из всех отраслей народного хозяйства, в том числе из аграрного сектора экономики. Мерами по снижению данных рисков могут быть качественное прогнозирование природных катаклизмов и своевременное страхование в процессе осуществления агропромышленного производства.

## ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ В СИСТЕМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**Е. А. Лазичева**

*Начальник бюджетно-финансового отдела  
Государственной думы Томской области, г. Томск*  
[lazicheva@tomsk.gov.ru](mailto:lazicheva@tomsk.gov.ru)

В настоящей публикации хотелось бы продолжить тему формирования экономической концепции межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации (см. статью «Предложения по формированию экономической концепции межбюджетных отношений в регионе» в материалах шестой научно-практической конференции «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России» [7]). Данная концепция, по своей сути, предполагает передачу налогов с регионального уровня местным бюджетам путем долгосрочного закрепления за ними налогов по единым нормативам и оказание финансовой поддержки из бюджета субъекта Российской Федерации в первую очередь муниципальным образованиям, обеспечивающим эффективное экономическое развитие. В настоящее время межбюджетные отношения в регионах вынужденно ориентированы на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в целях равного доступа граждан к общественным благам. Обусловлено это низким уровнем экономического развития преобладающего числа муниципальных образований, а следовательно, существенной неравномерностью размещения налоговой базы по территории любого субъекта Российской Федерации. Парадигма межбюджетных отношений в регионе – оптимальное сочетание функций выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и стимулирования их к увеличению налогового потенциала.

Дополнительную уверенность в целесообразности и практической возможности реализации принципа сбалансированности выравнивающей и стимулирующей функций в региональной системе межбюджетных отношений обеспечивает произошедшее изменение распределения финансовой помощи из федерального бюджета, направленное на создание стимулов для органов власти субъектов Российской Федерации и опосредованно для органов местного самоуправления к увеличению

собственной доходной базы. Данная идея была продекларирована «Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах» [3], а затем реализована в Методике распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации [4]. В результате на 2007 год определен порядок расчета дотаций из указанного фонда, предусматривающий поощрение тех субъектов Федерации, которые за предшествующий трехлетний период (с 2003 по 2005 годы) осуществляли меры по сокращению кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в свой бюджет и делали это более высокими темпами по сравнению со среднероссийским уровнем. Указанным регионам гарантировано сохранение объема дотаций в 2007 году не ниже уровня 2006 года с учетом инфляционной составляющей.

Такое усовершенствование Методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации можно считать первым ответным шагом на критику федерального трансфертного механизма со стороны многих экономистов и политиков. Активно критиковалась не столько методика распределения дотаций, сколько неясность стратегической цели предоставления финансовой помощи – ориентация на текущее выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с временным горизонтом в один год не создавала стимулов к экономическому развитию субъектов РФ а, наоборот, приводила к усилению расслоения регионов. Новые правила не предусматривают сокращения размеров дотаций из федерального бюджета 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 формирования заинтересованности муниципальных образований в наращивании собственной доход-

ной базы. Предлагается 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. Для действий в рамках существующего бюджетного законодательства величина совокупного прироста по налогу (налогам) будет составлять ту часть фонда (регионального или районного), которая распределяется среди муниципальных образований соответствующего типа исходя из численности жителей. Естественно, «заработанные» дополнительные дотации в очередном финансовом году должны получать именно те муниципальные образования, которые обеспечили приращение налоговых поступлений. В этих целях увеличение налоговых поступлений предложено было 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. Из перечня налогов выбраны те, по которым органы местного самоуправления имеют возможность экономически воздействовать на величину налоговой базы.

Принять наращивание экономико-бюджетной мощности (или потенциала) территории за индикатор ее социально-экономического развития будет логически верным. Экономическое развитие территории, безусловно, выражается в увеличении ее налогового потенциала и, как следствие, бюджетной мощности. Прирост финансовых ресурсов может быть вновь использован на экономическое и социальное развитие на качественно новом уровне. То есть наращивание экономико-бюджетной мощности территории представляет собой постоянно повторяющийся цикл.

Далее рассмотрим предложения по расчету величины прироста поступлений по каждому из вышеперечисленных налогов 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 единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности, единому налогу, взимае-

тому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и налогу на имущество организаций.

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

Объектом налогообложения по единому налогу признается вмененный доход, который является законодательно установленной оценкой потенциально возможного дохода плательщика единого налога с учетом совокупности условий, влияющих на получение указанного дохода. Величина вмененного дохода (или налоговая база) определяется как произведение базовой доходности по определенному виду деятельности, двух корректирующих коэффициентов ( $K_1$  и  $K_2$ ) и величины физического показателя, характеризующего данный вид деятельности. Базовая доходность отражает условную месячную доходность в стоимостном выражении на единицу физического показателя, характеризующего определенный вид предпринимательской деятельности. Значения базовой доходности для каждого вида деятельности определены Налоговым кодексом Российской Федерации. Корректирующий коэффициент  $K_1$  является коэффициентом-дефлятором на текущий календарный год и учитывает изменение потребительских цен в России на товары (работы, услуги) в предшествующем периоде. Как известно, данный коэффициент-дефлятор определяется и официально публикуется в установленном Правительством РФ порядке. Начиная с 2005 года значение коэффициента  $K_1$  на каждый последующий календарный год учитывает (включает в себя) значение коэффициента текущего года. Другой корректирующий коэффициент базовой доходности  $K_2$ , учитывающий совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности, устанавливается представительными органами муниципальных районов, городских округов на календарный год в пределах от 0,005 до 1,0 в зависимости от местной специфики.

Таким образом, все вышеперечисленные величины, по существу, являются константами, установленными нормативными правовыми актами федерального и местного уровней. Переменной величиной в расчете вмененного дохода является значение физического показателя. Увеличение физического показателя, например, количества наемных работников, торговых площадей, свидетельствует о развитии бизнеса и, соответственно, об экономическом развитии поселения.

С учетом изложенного увеличение поступлений по единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности в теку-

шем году относительно уровня прошлого года целесообразно вычислять по следующей формуле:

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

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,

$K_1$  – определенный Налоговым кодексом коэффициент-дефлятор текущего финансового года, на который корректируется базовая доходность.

Следует отметить еще один момент. Если на текущий финансовый год произошло повышение базовой доходности по инициативе федерального законодателя и(или) значений корректирующего коэффициента  $K_2$  по инициативе органов местного самоуправления муниципального района, в составе которого находится рассматриваемое поселение, целесообразно скорректировать (уменьшить) ожидаемое поступление единого налога на вмененный доход на такое повышение. Не следует также учитывать в ожидаемом поступлении доходы по единому налогу от «новых» видов деятельности, т. е. в отношении которых единый налог введен на территории данного муниципального района именно с текущего года.

Очевидно, что совокупный прирост единого налога на вмененный доход,  $\Delta \text{ЕНВД}$ , который обеспечен несколькими поселениями муниципального района в текущем году, будет определяться суммой отдельных приращений:

$$\Delta \text{ЕНВД} = \sum \Delta \text{ЕНВД}_{\text{пос}} .$$

Данная сумма совокупного прироста единого налога на вмененный доход подлежит включению в объем районного фонда финансовой поддержки поселений на предстоящий финансовый год для распределения между «отличившимися» поселениями.



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

Объектом налогообложения при применении упрощенной системы налогообложения являются фактические доходы налогоплательщика, которые по его желанию могут быть уменьшены на произведенные расходы. Доходы включают в себя как доходы от реализации, так и внереализационные доходы. Доходом от реализации является выручка от реализации товаров (работ, услуг) собственного производства и приобретенных на стороне, а также от реализации имущественных прав. То есть налогообложению в рамках применения упрощенной системы налогообложения подлежит либо полученный совокупный объем доходов, либо полученная прибыль. Денежное выражение доходов или прибыли признается налоговой базой.

Упрощенная система налогообложения применяется субъектами малого предпринимательства, которые могут осуществлять свою деятельность в производственной сфере или же в сфере услуг. Показателем, отражающим развитие бизнеса, можно считать увеличение объемов производства и реализации продукции (товаров, работ, услуг) без учета роста ценовой составляющей. Ценовую составляющую или изменение во времени общего уровня цен на товары и услуги, приобретаемые населением для непроизводственного потребления, отражает индекс потребительских цен.

В связи с этим приращение в текущем году поступлений по единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, возможно рассчитать следующим образом:

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

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,

$\text{УСН}_{\text{МР/ГО}} \text{ ожд}$  – 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,

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

Совокупное увеличение единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения,  $\Delta УСН$ , которое обеспечено несколькими муниципальными районами и(или) городскими округами субъекта Российской Федерации в текущем году, будет определяться суммой отдельных приращений:

$$\Delta УСН = \sum \Delta УСН_{МР/ГО}$$

Указанное совокупное увеличение единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежит включению в объем регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов на предстоящий финансовый год для распределения между теми муниципальными образованиями, которые аккумулировали это увеличение.

3. Оценка увеличения поступлений по налогу на имущество организаций.

Объектом налогообложения по налогу на имущество организаций являются основные средства российских и иностранных организаций. Налоговой базой признается среднегодовая стоимость основных средств, определяемая как среднее арифметическое остаточной стоимости имущества с учетом начисления ежемесячной амортизации.

Величина налога на имущество организаций не зависит непосредственно от финансового результата хозяйственной деятельности налогоплательщика. На масштабы налоговой базы влияют «со знаком плюс» инвестиции в основные фонды региона, «со знаком минус» – совокупные амортизационные отчисления.

С этим учетом оценка увеличения в текущем году поступлений по налогу на имущество организаций, по сравнению с прошлым годом, может быть произведена по довольно простой формуле:

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

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,

НИМО<sub>МР/ГО</sub> ожид – ожидаемое поступление в бюджеты всех уровней налога на имущество организаций в текущем финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа,

НИМО<sub>МР/ГО</sub> отчет – фактическое поступление в бюджеты всех уровней налога на имущество организаций в отчетном (прошлом) финансовом году с территории конкретного муниципального района или городского округа.

Известно, что налог на имущество организаций имеет перечень льгот, предоставленных как федеральным законодателем, так и законодательными органами субъектов Российской Федерации. В случае отмены с текущего финансового года льгот по налогу для какой-либо категории плательщиков, ожидаемое поступление налога на имущество организаций следует корректировать (уменьшить) на сумму платежей по налогу от данной категории. Предварительная оценка указанных дополнительных поступлений в любом случае осуществляется при проектировании доходов регионального бюджета на предстоящий год.

Общее увеличение поступлений налога на имущество организаций,  $\Delta$  НИМО, которое обеспечено несколькими муниципальными районами и(или) городскими округами субъекта Российской Федерации в текущем году, будет определяться суммой отдельных приращений:

$$\Delta \text{ НИМО} = \sum \Delta \text{ НИМО}_{\text{МР/ГО}} .$$

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.

Налог на имущество организаций является одним из трех налогов (наряду с налогом на прибыль организаций и налогом на доходы физических лиц), которые формируют на 70% и более собственные доходы бюджетов большинства субъектов Российской Федерации. На примере Томской области удельный вес налога на имущество организаций в собственных доходах областного бюджета составляет 12,0%, что соответствует аналогичному показателю в среднем по регионам Сибирского федерального округа (11,6%). Передача всей суммы достигнутого прироста по налогу на имущество организаций в местные бюджеты будет ощутимым сдерживающим фактором увеличения доходного по-

тенциала региональных бюджетов. Кроме того, в структуре инвестиций в основной капитал от 10 до 20% занимают бюджетные средства, выделяются они преимущественно федеральным и региональным бюджетами. Поэтому в системе межбюджетных отношений субъекта Федерации целесообразно заблаговременно и на долгосрочной основе определить единую процентную долю прироста по налогу на имущество организаций, зачислением которой в местные бюджеты будут поощряться муниципальные районы и(или) городские округа, обеспечившие на своей территории увеличение поступлений по налогу. Тогда включению в объем регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов на предстоящий финансовый год подлежит установленная процентная доля от общего увеличения поступлений налога на имущество организаций.

Во всех указанных выше расчетах поступления налогов текущего и отчетного годов предложено рассматривать в сумме, зачисляемой в бюджеты всех уровней. Это, в первую очередь, связано с тем, что единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности и единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, частично подлежат зачислению в бюджеты государственных внебюджетных фондов. В связи с этим бюджет вышестоящего уровня не может нести обязательства перед бюджетом нижестоящего уровня по перечислению последнему налогового прироста, который является доходом бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Другая причина подобной формулировки связана с обеспечением сопоставимости показателей налоговых поступлений текущего и отчетного годов. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть реализована возможность переходного периода реформы местного самоуправления по замене на конкретный финансовый год дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов дифференцированными (индивидуальными) нормативами отчислений в местные бюджеты от любых федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, которыми располагает региональный бюджет. В данном случае нас интересует налог на имущество организаций и единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Аналогичную замену могут производить и органы местного самоуправления муниципальных рай-

онов в отношении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Здесь для нас актуален единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности. Таким образом, зачисление по уровням бюджетов любого из рассмотренных выше налогов может быть различным в текущем и отчетном годах.

В переходный период реформы местного самоуправления действует бюджетный принцип, когда полученные по дифференцированным нормативам дополнительные доходы по налогам не изымаются в вышестоящий бюджет, а потери (недопоступление налогов) не компенсируются вышестоящим бюджетом. Ориентируясь на этот принцип, вполне уместно сравнивать сбор налога в текущем и отчетном году с территории муниципального образования по совокупности в бюджеты всех уровней.

#### Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 216 с.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации: Части первая и вторая // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/comment>.

3. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/comment>.

4. О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 г. № 580) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/comment>.

5. Акофф Р. Акофф о менеджменте. Пер. с англ. под ред. Л. А. Волковой / Р. Акофф. СПб.: Питер, 2002. 448 с.

6. Гришин В. И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения / В. И. Гришин // Финансы. 2005. № 4. С. 50-55.

7. Лазичева Е. А. Предложения по формированию экономической концепции межбюджетных отношений в регионе / Е. А. Лазичева // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муни-

ципалитетов России: Материалы шестой научно-практической конференции (9-11 июня 2006 г.). Кн. 1. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. С. 164-172.

8. Пронина Л. И. Местные финансы: проблемы и пути решения / Л. И. Пронина // Финансы. 2006. № 12. С. 25-27.

9. Пчелинцев О. С. Региональная экономика в системе устойчивого развития / О. С. Пчелинцев // Российский экономический журнал. 2006. № 5 – 6. С. 77-87.

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА НА УРОВНЕ БЮДЖЕТА ПОСЕЛЕНИЯ**

**А. В. Лукьянова**

*Волжский политехнический институт (филиал Волгг.ТУ)*

[avlukynova@mail.ru](mailto:avlukynova@mail.ru)

Вступление в силу Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и введение в Российской Федерации двухуровневой системы местного самоуправления делает актуальным вопрос о выборе варианта кассового обслуживания исполнения бюджетов вновь образованных городских и сельских поселений, выбор которого – право исполнительного органа местного самоуправления.

В 2006 году впервые в условиях разграничения бюджетных полномочий, установленных статьей 215.1 Бюджетного кодекса, а также в условиях реализации 131-го закона встал вопрос о реализации функции кассового обслуживания на уровне сельского поселения.

Органами местного самоуправления всех муниципальных образований на территории Волгоградской области выбран на 2006 год вариант кассового обслуживания бюджета с открытием лицевого счета финансового (уполномоченного) органа, то есть вариант без передачи органам Федерального казначейства отдельных полномочий по исполнению бюджета.

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.

В соответствии с данными положениями, а также в рамках Порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, утвержденного приказом 1н, функции по открытию и ведению лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов могут быть дополнены следующими бюджетными полномочиями по исполнению бюджетов:

- доведение до распорядителей и получателей средств местных бюджетов объемов финансирования расходов, распределенных главными распорядителями средств;

- доведение до распорядителей и получателей средств местных бюджетов лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями средств (в случае выбора варианта кассового обслуживания с доведением органами казначейства лимитов бюджетных обязательств);

- ведение учета операций по кассовому исполнению местных бюджетов;

- проведение проверки на непревышение суммы представленных бюджетополучателями для оплаты платежных документов над суммами объемов финансирования и лимитов бюджетных обязательств, отраженных на их лицевом счете;

- проведение проверки платежных документов получателей на соответствие кода бюджетной классификации типу операции, осуществляемой на основании данного платежного документа;

- сверка и подтверждение данных отчетов об исполнении бюджета главного распорядителя, (распорядителя), получателя средств бюджета, сформированных получателями средств.

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 указанных бюджетных полномочий 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.

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.

В УФК по Волгоградской области также поступает большое количество обращений от поселений о смене варианта кассового обслуживания исполнения бюджета и передаче отделением УФК полномочий по открытию и ведению лицевых счетов распорядителей, получателей средств, а также администраторов источников финансирования дефицита бюджета и доведению объемов финансирования до получателей средств бюджета поселения.

В отношении пяти городских поселений: Иловлинского, Котовского, Котельниковского, Ольховского, Суровикинского Управлением была подготовлена методика смены варианта кассового обслуживания исполнения бюджета, разработаны мероприятия, совместная реализация которых отделением и городским поселением необходима для



осуществления перехода на новый механизм взаимодействия, разработаны типовые Соглашение об осуществлении территориальным органом Федерального казначейства отдельных функций по исполнению местного бюджета при кассовом обслуживании исполнения бюджета поселения и Регламент о порядке и условиях обмена информацией между отделением УФК и финансовым органом поселения.

В соответствии с решениями указанных городских поселений о прекращении полномочий территориальных управлений Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства администрации Волгоградской области и переходу прав по организации исполнения бюджета поселения к финансовому органу поселения, решений о выборе варианта кассового обслуживания исполнения бюджета, представленных в отделения УФК, а также на основании заключенных поселением и отделением УФК Соглашений, с 01.01.2007 г. пять городских поселений перешли на вариант кассового обслуживания исполнения бюджета в условиях передачи отдельных бюджетных полномочий по исполнению бюджета органам Федерального казначейства.

## **ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**А. В. Лукьянова**

*Волжский политехнический институт (филиал Волгг.ТУ)*  
[avlukynova@mail.ru](mailto:avlukynova@mail.ru)

**А. С. Сазонов**

*Волгоградский государственный университет*  
[sazonov\\_alex@inbox.ru](mailto:sazonov_alex@inbox.ru)

В настоящее время условиях реализации реформы местного самоуправления наибольшие проблемы возникают на уровне решения вопросов применения нового законодательства, вступившего в силу с 2006 года на уровне сельских поселений. Данный уровень местного самоуправления является наименее обеспеченным не только финансовыми ресурсами, но и минимальными возможностями реализации собственно финансово-бюджетных функций. Наиболее остро стоят вопро-

сы бюджетного учета, планирования бюджетных потоков, в том числе и вопросы кассового исполнения бюджета и функций по реализации финансирования общественных финансов.

По-нашему мнению, при учете бюджетных обязательств у финансового органа сельского поселения наиболее частыми являются следующие проблемы:

- отсутствие единой нормативно-правовой базы по казначейской системе исполнения бюджета;
- частое изменение распределения расходов по соответствующим предметным статьям экономической классификации расходов бюджетов;
- перекладывание функции бюджетополучателя в части расчетов с поставщиками на орган, исполняющий бюджет сельского поселения;
- большой объем платежных поручений при перечислении единого социального налога.

При организации бюджетного учета в сельских поселениях необходимо обратить внимание, что введение процесса учета бюджетных обязательств не позволит снизить несанкционированную кредиторскую задолженность. При осуществлении учета бюджетных обязательств в условиях казначейского исполнения бюджета работа ведется с уже заключенными договорами по факту. Получатели же бюджетных средств зачастую заключают договоры и покупают товары (работы и услуги) на суммы гораздо большие, чем предусмотрено бюджетом сельского поселения на текущий год. В связи с этим неоплаченная в текущем году часть договора отражается как кредиторская задолженность бюджета на следующую отчетную дату.

Для решения данной проблемы необходимо:

- изменение уставных документов получателей бюджетных средств в части запрещения заключать договоры сверх утвержденных бюджетом размеров;
- создание отдельной структуры администрации сельского поселения, полностью контролирующей сам процесс размещения муниципального заказа, в том числе и на стадии заключения договоров.

Кроме того, увеличится объем документооборота у бюджетных учреждений. Большая загруженность финансового органа сельского поселения не позволит проводить тщательный и углубленный контроль использования бюджетных средств. Поэтому бюджетный кон-

троль будет носить в сельских поселениях выборочный характер, что вряд ли будет способствовать его эффективности.

Трудности в реализации казначейского исполнения бюджета в сельских поселениях также обусловлены необходимостью разграничения всех налоговых платежей между уровнями бюджетной системы в разрезе будущих муниципальных образований сельских поселений. В настоящее время разграничение налоговых платежей осуществляет налоговая служба, а неналоговых платежей – финансовый орган сельского поселения. И первое, и второе сделать сложно по той причине, что каждому сельскому округу уже сегодня необходимо представить поименные списки налогоплательщиков с расшифровкой налогооблагаемой базы и налоговых платежей, подлежащих уплате в местный бюджет.

Большинство из названных проблем необходимо решать путем введения новых компьютерных технологий, например, электронного документооборота и т. д., что потребует значительных финансовых затрат за счет средств местного бюджета.

Отмеченными проблемами не исчерпываются все сложности исполнения бюджетов сельских поселений. Однако и выявленные аспекты показывают невозможность для большинства сельских поселений самостоятельно осуществлять обслуживание исполнения соответствующего муниципального бюджета. Каждая из обозначенных проблем требует собственного варианта решения, которые также вряд ли будут под силу органам местного самоуправления сельских поселений.

Вариант кассового обслуживания исполнения поселенческих бюджетов, предусматривающий передачу отдельных бюджетных полномочий по исполнению бюджетов органам Федерального казначейства в условиях создания собственного финансового органа или передачи полномочий по организации исполнения бюджета уполномоченному органу, имеет ряд преимуществ, касающихся организации бюджетного процесса:

– в связи с тем, что лицевые счета открываются в органах Федерального казначейства и взаимодействие получателей средств осуществляется непосредственно с органами казначейства, время исполнения платежных документов на оплату бюджетных обязательств сокращается;

– сокращается время получения ответной информации об операциях, отраженных на лицевых счетах получателей бюджетных средств, что позволяет им оперативнее принимать управленческие решения;

– сохранение за финансовыми (уполномоченными) органами полномочий по принятию решений о финансировании тех или иных бюджетных расходов в условиях освобождения от технических функций по исполнению бюджета (в части открытия и ведения лицевых счетов) способствует повышению самостоятельности бюджетов и эффективности управления бюджетными средствами;

– сокращается потребность в высококвалифицированных бухгалтерских кадрах на муниципальном уровне.

В заключение необходимо отметить, что вариант кассового обслуживания исполнения бюджетов с открытием лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств и доведением до них лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования является наиболее эффективным, но только в условиях максимального использования системы электронного документооборота.

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

**М. М. Минченко**

*Научный сотрудник Института народнохозяйственного  
прогнозирования РАН, г. Москва*

*[mm\\_min@mail.ru](mailto:mm_min@mail.ru)*

Основными ориентирами проведенной в 2003-2004 гг. реформы федеративных отношений и местного самоуправления в части, затрагивающей межбюджетные отношения, были:

– более четкое законодательное разграничение расходных полномочий и ответственности между уровнями территориального управления (федеральным, субъектов РФ и муниципальных образований);

– недопущение возникновения «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.

Бюджетный кодекс РФ (БК РФ), измененный в соответствии с Федеральными законами по реформе территориального управления («Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 04.07.2003 № 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 06.10.2003 № 131-ФЗ)), 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).

В редакции БК РФ, выполненной в соответствии с принципами и требованиями, сформулированными в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», содержится 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 сохранена достаточно широкая сфера собственного регулирования, включая порядок (методики) определения внутрирегиональных межбюджетных перечислений (из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и поселений, фонда муниципального развития, фонда софинансирования социальных расходов и фонда компенсаций), способных в значительной степени влиять на качество межбюджетных отношений.

Межуровневое разграничение полномочий нашло отражение 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 со-

вместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ. Исключительные же 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 полномочий уже привела к изменениям в форме централизации, децентрализации и прочему межуровневому перераспределению расходных обязательств.

В таблице 1 приведен перечень видов расходных обязательств, которые, в соответствии с новым законодательством, переданы с уровня субъекта РФ на другие уровни бюджетной системы (в порядке централизации – федеральному бюджету; в порядке децентрализации – местным бюджетам).

Таблица 1

*Направления сокращения расходных обязательств бюджета субъекта РФ*

Вид расходных полномочий	Уровень, на который передается
Централизация полномочий	
Финансовое обеспечение воинского учета и призыва (в части, финансировавшейся из бюджета субъекта РФ)	Федеральный
Социальная помощь ветеранам войны (финансовое обеспечение ФЗ «О ветеранах» (кроме ветеранов труда))	Федеральный
Льготы для военнослужащих и федеральных служащих (финансовое обеспечение льгот по оплате ЖКУ, проезда на транспорте и иных льгот, установленных ФЗ для военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и иных федеральных гос. служащих)	Федеральный
Финансовое обеспечение органов внутренних дел	Федеральный

Вид расходных полномочий	Уровень, на который передается
Децентрализация полномочий	
Дошкольное образование	Местный
Школьное образование (за исключением финансового обеспечения учебного процесса)	Местный

В таблице 2 приведен перечень видов расходных обязательств, которые, в соответствии с новым законодательством, переданы с других уровней бюджетной системы (федерального и/или местного) на уровень субъекта РФ.

Таблица 2

*Направления увеличения расходных обязательств бюджета субъекта РФ*

Вид расходных полномочий	Уровень, с которого передается
Финансовое обеспечение учебного процесса (в т. ч. выплата заработной платы) в общеобразовательных школах	Местный
Финансовое обеспечение школ-интернатов, детских домов, домов ребенка	Местный
Установление и финансовое обеспечение выплаты адресных жилищных субсидий населению	Федеральный, местный
Предоставление начального и среднего профессионального образования	Федеральный, местный
Финансовое обеспечение основных функций по противопожарной безопасности (кроме ликвидации особо сложных пожаров и мер по первичной пожарной безопасности)	Федеральный, местный
Субсидирование сельскохозяйственного производства	Федеральный, местный
Финансовое обеспечение платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования	Федеральный, местный
Детские сады, школы, поликлиники и иные бюджетные учреждения, финансируемые федеральными министерст-	Федеральный

Вид расходных полномочий	Уровень, с которого передается
вами и ведомствами и не связанные с их основными функциями	
Льготы инвалидам, ветеранам труда, труженикам тыла, репрессированным	Федеральный
Финансовое обеспечение пособий гражданам, имеющим детей	Федеральный
Пособия на погребение	Федеральный

Теперь одной из наиболее актуальных задач в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами становится формирование новой региональной нормативно-правовой базы регулирования межбюджетных отношений на уровне субъектов РФ. При этом, помимо того, что необходимо привести нормативно-правовую базу субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствие с новым федеральным законодательством, на уровне каждого субъекта РФ в новых условиях следует выстроить такую систему межбюджетных отношений, которая будет способствовать эффективному развитию региона и муниципальных образований.

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

- предоставление населению государственных и муниципальных услуг своевременно и в необходимом объеме;
- осуществление выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- передача расходных обязательств на другие уровни бюджетной системы в увязке с ресурсами, необходимыми для их выполнения;
- повышение уровня благосостояния работников бюджетной сферы.

Реально сложившаяся во многих субъектах РФ «постреформенная» ситуация ставит в качестве приоритетной задачу формирования полноценной двухуровневой системы местных бюджетов. Так, например, в Самарской области в 2006 г. значительная часть полномочий,



отнесенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 14) к вопросам местного значения поселений, законом области (№ 208-ГД от 07.12.2005), была передана на уровень муниципальных районов (табл. 3).

Таблица 3

*Пример передачи вопросов местного значения поселений (П) на уровень муниципальных районов (МР) (Самарская область, 2006 г.)*

Вопросы местного значения поселения	МР	П
Формирование и исполнение бюджета поселения		
Контроль за исполнением бюджета поселения		
Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения		
Владение, пользование и распоряжение имуществом муниципальной собственности поселения		
Организация электро-, тепло-, газо-, топливно- и водоснабжения населения, водоотведения		
Содержание и стр-во дорог общего пользования и иных трансп. инженерных сооружений местного значения		
Обеспечение малоимущих жилыми помещениями, организация стр-ва и содержания муниц. жил. фонда		
Создание условий для жилищного строительства		
Создание условий для транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания		
Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения		
Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения		
Создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общ. питания, торговли и быт. обслужив.		
Организация библиотечного обслуживания населения		
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры		
Охрана и сохранение объектов культурного наследия местного значения		
Обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта		
Создание условий и организация обустройства мест массового отдыха населения		
Содействие в установлении в соответствии с ФЗ опеки и попечительства над нуждающимися жителями		
Формирование архивных фондов поселения		

Вопросы местного значения поселения	МР	П
Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора		
Организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны лесов		
Утверждение ген. планов поселения, правил землепользования и застройки, документации по планировке		
Выдача разрешений на строительство, утверждение местных градостроительных нормативов		
Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов		
Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения		
Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите от чрезвычай. ситуаций		
Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и формирований		
Организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предпр.		
Мероприятия по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья		
Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровит. местностей и курортов местного значения		

Из таблицы 3 видно, что некоторые из функций оказались искусственно «разбиты» между уровнями поселений и муниципальных районов:

– обеспечение нуждающихся граждан жильем и организация жилищного строительства отнесены к уровню муниципальных районов, а «создание условий для жилищного строительства» оставлено на уровне поселений;

– утверждение генеральных планов поселения и документации по планировке территории оставлено на уровне поселений, а выдача разрешений на строительство и утверждение нормативов градостроительного проектирования поселений переданы на уровень муниципальных районов.

В результате подобных решений на уровне субъектов РФ в сфере ведения поселений остаются лишь некоторые хозяйственно-бытовые вопросы – такие, как вывоз бытовых отходов, благоустройство и озеленение территории. Такое перераспределение полномочий на муниципальном уровне может рассматриваться лишь как временная мера

переходного периода и в ближайшей перспективе, безусловно, потребует пересмотра – для обеспечения реального функционирования двухуровневой системы местного самоуправления, положенной в основу общей линии реформирования. Решение этой задачи требует выполнения в каждом субъекте РФ анализа возможностей и организационно-финансовых условий обеспечения в полном объеме вопросов местного значения поселений, предусмотренных федеральным законодательством.

В контексте улучшения реализации полномочий региональных и муниципальных органов власти и повышения уровня их взаимодействия можно выделить следующие приоритетные направления совершенствования внутрирегиональных финансово-бюджетных отношений:

- 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.

При выработке механизмов реализации межуровневых отношений 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. Поэтому в основе межуровневого разграничения функций и полномочий должны лежать процессы воспроизводства.

Различные властные уровни выполняют в воспроизводственных процессах разные функции. Так, основную задачу федерального уровня можно сформулировать как «регулирование отношений с внешним миром» (прежде всего – защита регионов и страны в целом от давления глобальных монополий – финансовой, технологической, информационной и др.). А региональный и муниципальный уровни отвечают за обеспечение перехода к устойчивому развитию соответствующих территорий (поддержание баланса экономических, социальных и экологических целей и ценностей). Исходя из этого на уровне субъекта РФ целесообразна концентрация основных функций по реализации долгосрочного подхода к управлению территориальным развитием через взаимодействие экономического роста с ресурсными ограничениями по линиям: 1) изменений в использовании ресурсов; 2) организации их воспроизводства.

Межбюджетное перераспределение должно быть подчинено задаче достижения максимума экономического, социального и экологического эффектов на уровне регионов и муниципальных образований. А сбалансированность ресурсов и расходных обязательств может рассматриваться как важнейшее условие эффективности бюджетных расходов. Основными препятствиями в реализации этого в настоящее время выступают:

- неравномерное распределение налогового потенциала – недостаток у многих регионов и муниципальных образований собственных доходных источников для решения стоящих перед ними задач;
- фактическая ликвидация системы региональных и местных налогов, приводящая к жесткой зависимости территориальных бюджетов от перераспределения федеральных налогов.

За последние годы на федеральном уровне был принят ряд решений, значительно увеличивших расходы бюджетов территорий без предоставления необходимой самостоятельности в определении их размера и источников финансирования. В результате доля региональ-

ных и местных бюджетов в сумме расходов консолидированного бюджета РФ значительно увеличилась (с 24% в 1992 г. до 56,1% в 2004 г.) на фоне ощутимого сокращения их доли в налоговых доходах: в 2004 г. она составила 39,6% (рис. 1).

Можно отметить и противоречия между целевыми установками и фактически достигнутыми результатами. Так, в «Программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 года» ставилась задача существенного повышения в местных бюджетах доли собственных доходных источников. Фактически же в последние годы на местном уровне наблюдается растущая нехватка собственных ресурсов: с 2000 г. в совокупных доходах бюджетов муниципальных образований – на фоне падения доли налоговых доходов – быстро растет доля безвозмездных перечислений (в основном из бюджетов вышестоящих уровней). Она выросла с 26,7% в 1999 г. до 41,7% в 2003 г. (доля налоговых доходов за этот же период снизилась с 69,7 до 51,6%) (рис. 2).

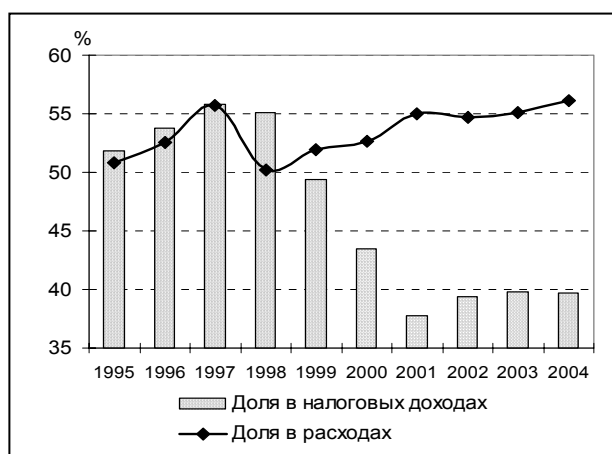


Рис. 1. Консолидированные бюджеты субъектов РФ: доли в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета РФ

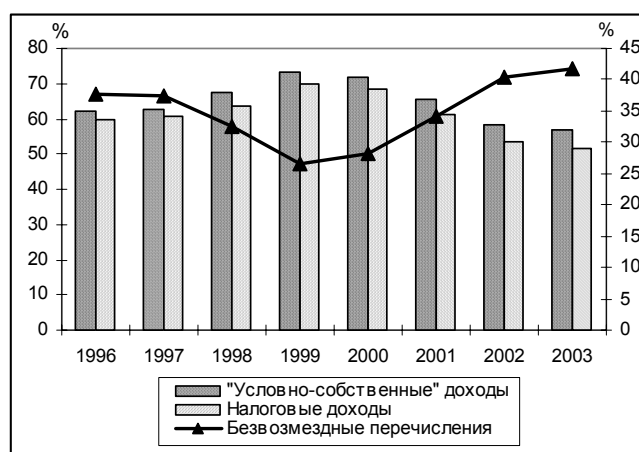


Рис. 2. Роль условно-собственных доходов и безвозмездных перечислений в формировании доходов муниципальных образований РФ

Если же исходить из того, что уровень субъекта РФ должен стать средоточием долгосрочного подхода к управлению территориальным развитием и его устойчивым функционированием, то основным содержанием регионально-муниципального взаимодействия на современном этапе должен стать переход от выживания к развитию, что подразумевает особое значение инвестиций. Кроме того, по новому законодательству обязательства по капитальным расходам в жилищно-коммунальной и социально-бытовой сферах закреплены в основном за

уровнем муниципальных образований (например, ремонт школьных зданий).

Однако сжатие доходной базы территориальных бюджетов в последние годы привело к сокращению доли бюджетных инвестиций в ВВП (рис. 3). Такая противоречивая ситуация, безусловно, лишь усиливает общую неясность в определении региональной политики на фоне общих макроэкономических факторов, тормозящих развитие инвестиционного процесса.

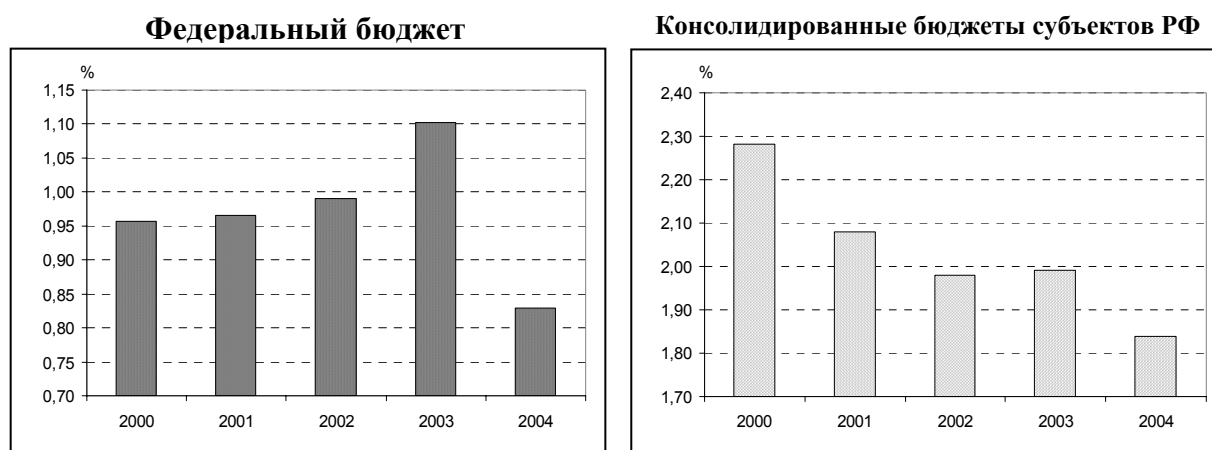


Рис. 3. Бюджетные инвестиции в основной капитал по отношению к ВВП

Таким образом, совершенствование системы межуровневых взаимодействий по существу должно сводиться к формированию на всех уровнях управления условий для комплексного территориального развития. При этом регионально-муниципальное взаимодействие целесообразно рассматривать как звено принципиально новой, только еще формирующейся координационной системы управления, основанной на методах равноправного диалога и выработки консенсуса между всеми участниками регионального развития.

Только грамотно выстроенное взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления способно обеспечить долговременное устойчивое развитие каждого территориального звена и страны в целом.

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

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

**Н. Д. Найденов**

*Зав. кафедрой бухгалтерского учета, анализа и аудита  
Вятской государственной сельскохозяйственной академии*

[ND.Naidenov@mail.ru](mailto:ND.Naidenov@mail.ru)

**С. С. Никитинская**

*Ст. преподаватель кафедры экономики и управления  
Вятской государственной сельскохозяйственной академии*

Регулирование сельхозпроизводства в нашей стране вновь приобретает актуальность и силу. В данной статье рассматриваются основные итоги регулирования сельскохозяйственного производства и определяются новые методы его осуществления в Республике 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 Республике Коми в сельских поселениях было и остается в качестве основного направления деятельности местных властей формирование самозанятости населения путем поддержки сельхозпроизводителей. 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 ре-

гионального 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 было 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 населения, способного к труду.

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. Местную экономическую политику можно определить как комплекс мер, осуществляемых органами местной власти или при ее участии, направленных на укрепление экономического 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 слабо согласуются между собой.

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 выступает методология территориального маркетинга. Средства на регулирование сельского хозяйства будут производить больший эффект, если условия их использования будут более тесно связаны 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.

## **АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ОКАЗАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)**

**С. В. Пакшенкова**

*Начальник юридического отдела ООО «Сибсоцбанк», г. Барнаул,  
[svpa@sibsoc.ru](mailto:svpa@sibsoc.ru)*

В течение 2003-2006 гг. в Алтайском крае поэтапно осуществлялись мероприятия по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В этот период органы государственной власти края в основном обеспечили формирование территориальной основы местного самоуправления и правовое обеспечение бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

В первоочередном порядке был принят закон Алтайского края от 02.11.2003 г. «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом сельского, городского поселения, городского округа, муниципального района».

В результате реформирования территориальной организации местного самоуправления в Алтайском крае с 1 января 2006 года действуют 12 городских округов, 60 муниципальных районов, 5 городских поселений, 720 сельских поселений. Всего – 797 муниципальных образований.

В ноябре 2005г. были приняты законы Алтайского края «О краевом фонде финансовой поддержки поселений», «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов», «О краевом фонде компенсаций», «О районных фондах финансовой поддержки поселений», «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственным полномочием по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений» и «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае».

Таким образом, в Алтайском крае была создана правовая база для осуществления реформы межбюджетных отношений уровня «субъект – муниципалитет», в частности, для проведения в жизнь новых прин-

ципов оказания финансовой помощи муниципалитетам из краевого бюджета. При этом следует отметить, что в последние годы безвозмездная помощь от бюджетов других уровней играет огромную роль для местных бюджетов края.

Основными инструментами межбюджетного регулирования в крае 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.

Финансовая помощь местным бюджетам в расходах краевого бюджета 2006 года составила 15,6%, а в общей сумме межбюджетных трансфертов – 31%.

Структура финансовой помощи, оказываемой муниципальным образованиям первого уровня, в 2006 году выглядит следующим образом:

- фонд финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов – 82,8%;
- средства на сбалансированность бюджетов муниципальных районов и городских округов – 8,4%;
- фонд финансовой поддержки поселений – 7,2%;
- средства на реформирование муниципальных финансов – 1,6%.

Средства межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям распределяются на формализованной основе через краевые фонды финансовой поддержки муниципальных образований.

В составе краевого бюджета в 2006 году создано два фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Наиболее значимый из них – краевой фонд финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов (КФФПМР). Дотации из фонда распределяются между муниципальными районами и городскими округами на формализованной основе в целях выравнивания бюджетной обеспеченности по доходам с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Из-за неравномерного размещения по территории региона экономического и налогового потенциала различия в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов достигают 15 раз. После распределения дотаций из этого фонда различия в уровне бюджетной обеспеченности сокращаются до 1,5 раза.

В краевом бюджете также создан краевой фонд финансовой поддержки поселений (КФФПП), дотации из которого распределяются исходя из численности населения городских и сельских поселений и городских округов. В связи со значительными различиями в уровне бюджетной обеспеченности 725 поселений края органы местного самоуправления муниципальных районов согласно краевому законодательству наделены государственным полномочием по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. В связи с наделением органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений краевой фонд финансовой поддержки поселений в части, касающийся предоставления дотаций поселениям, не образуется. Дотации, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, включаются в состав краевого фонда компенсаций и передаются муниципальным районам в виде субвенций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Таким образом, КФФПП образуется в составе краевого бюджета, но средства фонда передаются муниципальным образованиям в виде целевых субвенций на реализацию делегированных краевых и федеральных полномочий, а не для выполнения муниципалитетами края вопросов местного значения, не являясь, таким образом, финансовой помощью местным бюджетам.

Оказание же финансовой помощи из краевого бюджета местным бюджетам начиная с 2006 года направлено главным образом на выравнивание бюджетной обеспеченности по доходам на душу населения с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Процесс передачи дотаций муниципальным образованиям разных уровней следующий. Вначале распределяется КФФПП. Средства этого фонда передаются всем городским округам края (их всего 12). При этом следует учесть, что все поселения делятся на городские и сельские и при определенных условиях городскому поселению может быть присвоен статус городского округа. В этом случае оно становится муниципалитетом первого уровня, то есть не входит в состав никакого муниципального района и восполняет функции, а также получает доходы, закрепленные как за поселениями, так и за муниципальными районами.

Источником средств фонда являются собственные доходы краевого бюджета. Кроме того, в этот фонд зачисляются субвенции из бюд-

жетов высокообеспеченных городских округов края («отрицательные трансферты»). Однако в 2006 году ни один городской округ не передал подобных субвенций в КФФПП.

Отрицательные трансферты взимаются не только с налогов, дополнительно закрепленных за поселениями регионом, но и с налогов, которые закреплены за поселениями федеральным законодательством, включая местные налоги. Это относится также и к «отрицательным трансфертам» из бюджетов муниципальных районов и городских округов. В 2006 году только 13 муниципальных районов края передали «отрицательные трансферты» в КФФПМР, общая сумма которых составила 4,5 млн. руб.

В связи с этим можно сделать вывод, что обсуждаемая в настоящее время проблема «отрицательных трансфертов», оказывающих, по мнению ряда авторов (Трухов<sup>1</sup>, Рябухин<sup>2</sup> и др.) негативное влияние на увеличение муниципалитетами собственной налоговой базы, а следовательно, на экономическое развитие территории, для Алтайского края не является столь актуальной сегодня.

Трансферт из КФФПП получают все поселения, в том числе и городские округа, которые имеют бюджетную обеспеченность, не превышающую двукратного среднего уровня по всем поселениям субъекта.

Трансферт из КФФПМР (ГО) получают все районы и города края, бюджетная обеспеченность которых не превышает некоторого установленного законом Алтайского края «О краевом бюджете на 2006 год» критического уровня. Для муниципальных районов он – 858 рублей, для городских округов – 3035 рублей.

---

<sup>1</sup> Трухов А. И. Расходы и доходы субрегиональных бюджетов, особенности формирования (на примере г. Уфы) // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Материалы Пятой ежегодной международной научно-практической конференции. Кн. I Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005. С. 124-129

<sup>2</sup> Рябухин С.Н. Реформа местного самоуправления и формирования доходной части бюджетов муниципальных образований // Проблемы и перспективы развития доходной базы субъектов Российской Федерации: Сборник материалов. М.: Издание Совета Федерации, 2005. С. 69-77.

Следует отметить, что в 2006 году в крае распределение трансфертов производится таким образом, чтобы сократить различия в уровне бюджетной обеспеченности районов и городов.

На последнем этапе после распределения краевых фондов финансовой поддержки происходит распределение средств из районных фондов финансовой поддержки. Источник средств этих фондов – собственные доходы района, включая дотации из КФФПМР (ГО). Представительный орган района сам определяет размер этого фонда. Получают трансферт те поселения, бюджетная обеспеченность которых не превышает установленного критического уровня, равного 536 рублям. Расчет размера трансферта производится по методике, устанавливаемой на краевом уровне.

Сложность разработки единых формализованных методик распределения средств краевых и районных фондов заключается в высоком уровне дифференциации муниципальных образований по численности населения, налоговому потенциалу, бюджетной обеспеченности по доходам на одного жителя.

Так, налоговый потенциал сельских и городских поселений составляет от 5 тысяч рублей в Листвянском сельсовете Топчихинского района до 12,3 млн. рублей в городском поселении Благовещенка Благовещенского района. Разница между минимальным и максимальным значениями составляет 2453 раза.

Бюджетная обеспеченность по доходам на душу населения колеблется от 17 рублей в Южаковском сельсовете Троицкого района до 990 рублей в городском поселении Благовещенка Благовещенского района. Разница между минимальным и максимальным значениями – 58 раз.

Средняя бюджетная обеспеченность по доходам на одного жителя сельских и городских поселений края составляет 285 рублей.

40 сельсоветов имеют бюджетную обеспеченность менее 100 рублей на человека, в том числе в Троицком районе – 6 сельсоветов из 16, в Чарышском – 5 сельсоветов из 9, в Угловском – 3 из 10. Для подобных муниципальных образований применение установленной методики распределения финансовой помощи является неэффективным. Но в случае использования при расчетах дополнительных корректирующих коэффициентов можно изменить ситуацию для оставшихся муниципальных образований, составляющих абсолютное большинство.

Средняя бюджетная обеспеченность по доходам на одного жителя края по муниципальным районам составляет 653 рубля, по городским округам – 2925 рублей.

На 2006 год суммарный налоговый потенциал муниципалитетов края составил 4796 млн. рублей, или 55,7%, а объем финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности – 3112 млн. рублей, или 36,2% в объеме бюджетов для решения вопросов местного значения.

Применение методики межбюджетного регулирования позволило в Алтайском крае отказаться от практики согласования основных параметров бюджетов муниципальных образований. В этом случае согласовываются только исходные данные на планируемый период.

Анализ показывает, что региональные власти делегируют функцию предоставления дотаций поселениям края за счет краевого бюджета органам власти муниципальных районов посредством краевого фонда компенсаций, который в 2006 году составил 9460 млн. рублей. Субвенции передаются:

- на выплату денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой;
- на обеспечение деятельности образовательных учреждений для детей сирот;
- на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в части расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, учебных расходов;
- на предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;
- на обеспечение мер социальной поддержки федеральных и региональных льготников в части оплаты жилищно-коммунальных услуг;
- на реализацию иных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

На основании анализа источников формирования бюджетов муниципальных образований Алтайского края в условиях реформирования местного самоуправления можно говорить о финансовой помощи региональных властей не только как о весьма значимом, но и как об основном источнике.

## **АНАЛИЗ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ФЗ №131 «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Г. П. Паршиков**

*Главный инспектор Счетной палаты Российской Федерации*  
[a13@ach.gov.ru](mailto:a13@ach.gov.ru)

В статье представлены основные выводы и факты Сводной аналитической записки по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» в 2006 году, которая представлена в Оргкомитет конференции на бумажном и электронном носителях.

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год, утвержденным решением коллегии Счетной палаты (протокол от 29.12.2006 № 51К(518)), проведено указанное экспертно-аналитическое мероприятие. Результаты экспертно-аналитического мероприятия рассмотрены на коллегии Счетной палаты 13 апреля 2007 года, протокол № 16К(534), п.4.

При подготовке аналитической записки использовались материалы и информация, полученные от Минрегиона России, Минфина России, Минэкономразвития России, Минюста России и других федеральных министерств и ведомств, 75 органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 39 контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации, 37 ЗАТО, 7 наукоградов Российской Федерации, результаты проверок в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, проведенных Счетной палатой.

С 1 января 2006 года по 31 декабря 2006 года зарегистрировано 8129 уставов муниципальных образований и 12 658 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Основная работа по территориальной организации местного самоуправления была проведена до 2006 года. На начало 2006 года число муниципальных образований составляло 24 212 единиц.

По состоянию на 1 января 2007 года на территории Российской Федерации насчитывается 24219 муниципальных образований.



В государственный реестр муниципальных образований включено на 1 января 2007 года 23 856 муниципальных образований, из них 1768 муниципальных районов, 495 городских округов, 1 691 городское поселение, 19 679 сельских поселений, 223 внутригородских территорий городов федерального значения.

Общий объем доходов местных бюджетов в 2006 году составил 1521,6 млрд. рублей, или увеличился по сравнению с 2005 годом на 32%. Доходы местных бюджетов без учета безвозмездных и безвозвратных перечислений составили 638,5 млрд. рублей, или 42% всех доходов (увеличились на 17%), из них налоговые доходы – 466,5 млрд. рублей (увеличились на 14%).

Из бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты на решение вопросов местного значения предоставлено межбюджетных трансфертов в сумме 445,7 млрд. рублей (29 % всех доходов).

Для осуществления в 2006 году долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов из региональных фондов софинансирования социальных расходов выделено 116,1 млрд. рублей, а из региональных фондов муниципального развития – 6,7 млрд. рублей для софинансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципальных образований.

Расходная часть бюджетов муниципальных образований Российской Федерации исполнена в 2006 году в сумме 1 511,4 млрд. рублей, или на 30 % выше уровня 2005 года.

Кредиторская задолженность местных бюджетов составила на 1 января 2007 года 46,9 млрд. рублей и сократилась в течение 2006 года на 16 млрд. рублей.

Муниципальный долг по сравнению с 2005 годом сократился в 3,5 раза и составил на 1 января 2007 года 100,3 млрд. рублей.

С 1 января 2008 года в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительно передаются полномочия в области образования, охраны здоровья граждан, охраны и использования животного мира, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, содействия занятости населения.

По экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации, объем финансовых средств на 2008 год на исполнение полномочий,

передаваемых в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ субъектам Российской Федерации, может составить более 48 млрд. рублей (без учета инфляции):

- в области образования – 3,2 млрд. рублей;
- в области охраны здоровья граждан – 0,8 млрд. рублей;
- в области охраны и использования животного мира, а также водных биологических ресурсов – 2,9 млрд. рублей;
- в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия – 7,9 млрд. рублей;
- в области содействия занятости населения 33,7 млрд. рублей.

Таким образом, муниципальные образования испытывают дефицит средств на реализацию расходных обязательств, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Итоги реализации субъектами Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в 2006 году показали, что местным бюджетам на выполнение собственных полномочий и мероприятий по обеспечению реализации самого закона по оценке Счетной палаты Российской Федерации требуется дополнительно порядка 250 - 300 млрд. рублей. Это подтверждает вывод Счетной палаты Российской Федерации, сформулированный при подготовке заключения на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» о недостаточности средств регионов на реализацию вышеназванного закона.

По результатам указанного экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой направлена аналитическая записка в Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации, Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Южном, Уральском, Сибирском, Дальневосточном федеральных округах.

Кроме того, подготовлено информационное письмо Президенту Российской Федерации В. В. Путину.

## ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ МАЛЫХ ГОРОДОВ

**Г. М. Победоносцева**

*Научный сотрудник Института экономических проблем КНЦ РАН,*

*г. Апатиты*

[golubkova@iep.kolasc.net.ru](mailto: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 следует отражать все направления деятельности муниципалитета – какие средства, какое их количество, на какие сроки и 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, прослеживалось бы движение дополнительных достаточно значительных средств выделяемых муниципалитетам из областного бюджета, а также соответствие расходования средств целям, на которые они были предназначены.

Здесь следует 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 – 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 отдельно 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 нуждаются 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.

Проблемы развития и конкурентоспособности экономики, а также повышения налогово-бюджетного потенциала местного развития являются сегодня очень актуальными. К примеру, в городе Апатиты Мурманской области 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». Возможно, поэтому было своевременно замечание главы города Апатиты М. В. Антропова о необходимости рассмотрения возможности увеличения собственной налоговой базы местных бюджетов. Это должно происходить 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, как плательщиков налога, увеличив долю, оставляемую в местном бюджете до 70-80% [1].

По прогнозу, 2007 год – это год большого роста доходов местных бюджетов, и происходить это должно за счет налогообложения физических лиц. Как отмечалось в «Российской бизнес-газете», в 2006 году 66,2% всех налоговых и неналоговых поступлений было обеспечено за счет налога на доходы граждан, а 13,1% – за счет имущественного и земельного налога. Собственно, это само собой разумеющийся факт, так как основным источником доходов местных бюджетов как раз и являются налоги на имущество граждан, земельный, а также подоходный налог. А поскольку в большом количестве городских округов и районов присутствует развитое производство, достаточно высокая плотность населения и другие факторы, то большая часть собственных доходов местных бюджетов формируется в городских округах и муниципальных районах.

Конечно, нельзя не отметить, что государство должно принимать участие в помощи более слабым регионам, поддерживать в первую очередь те регионы, которые стремятся обеспечивать свое собственное развитие путем организации конкурентоспособных производств, что дает возможность пополнять финансовую основу регионов. При этом очень важно не просто субсидировать наиболее отсталые территории, но и создавать условия для успешного развития «локомотивных» районов, своеобразных «точек роста», способствовать полноценному раскрытию и реализации конкурентных преимуществ всех субъектов РФ [2].

Известно, что Правительством России весной 2006 года была утверждена Концепция совершенствования межбюджетных отношений, главная цель которой заключается в укреплении финансовой самостоятельности регионов и муниципальных образований. В ней, в частности, регионам рекомендовано законодательно устанавливать строгий порядок внесения изменений в принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов. Таким строгим порядком можно предусматривать в регионах весь перечень обстоятельств, которые могут наступить и тогда подходы к распределению данных средств могут уточняться.

**Государственные финансы** имеют большое значение в регулировании экономики, стимулировании экономического роста и реализации социальных программ. Кроме того, по мере развития НТП (научно-технологического механизма), государственные финансы становятся все более важной составной частью затрат на воспроизводство и по-

вышение квалификации трудовых ресурсов путем увеличения расходов на социальные цели: образование, здравоохранение, социальное обеспечение. Это объясняется тем, что процесс быстрой качественной перестройки производства в ходе научно-технологического механизма требует постоянного изменения профессиональной структуры и повышения квалификации персонала [3].

Но параллельно постоянно возникающим финансовым трудностям регионов и муниципальных образований страны вызывают недоумение некоторые новые аспекты финансово-экономической политики государства. Распоряжением Правительства РФ от 21 марта 2006 г. № 399-р впервые был утвержден перспективный финансовый план на 2006-2008 гг. Перспективный финансовый план на 2006-2008 гг. содержит основные параметры бюджетной системы страны. Как инструмент он мог использоваться при разработке проекта федерального бюджета на 2007 год. Бюджет страны 2007 года принят с профицитом в 1,5 трлн. руб. Примерно около 2,6 трл. руб. отправлено в стабилизационный фонд. Все вместе это составляет около 78% тех государственных расходов, которые были запланированы. Следствием бюрократизации бюджетного процесса, в том числе и посредством процедур Федерального казначейства, стало огромное неосвоение бюджетных ассигнований 2006 года [4]. Но больше всего настораживает то, что перспективный финансовый план становится инструментом жесткого административного ограничения инициативных намерений федеральных и региональных органов исполнительной, законодательной (представительной власти) инструментом навязывания стране оторванных от жизни, сковывающих экономический рост и социальное развитие финансово-бюджетных пропорций. В него внедрена методология предельных бюджетов субъектов бюджетного планирования в 2006-2007 гг., которые не соответствуют ни реальной экономической динамике, ни возможностям государства, ни задачам ускорения экономического развития [4]. И это происходит тогда, когда можно сказать, что наше государство сегодня обладает всеми предпосылками, возможностями и условиями, в том числе и политическими, чтобы перейти к качественной финансово-экономической политике и достоверным планам и прогнозам, что способствовало бы быстрому экономическому росту не только в регионах страны, но и на местах.

Сегодняшний механизм межбюджетных отношений не в достаточной степени соответствует требованиям бюджетного федерализма.

На федеральном уровне отдельные меры для совершенствования механизма межбюджетных отношений уже приняты. Действуют некоторые нормативно-правовые акты, которые регламентируют процесс реформы в финансах. Законодательно устанавливаются единые принципы построения межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации при обеспечении самостоятельности региональных властей. Четыре обязательные нормы должны быть урегулированы законом субъекта Федерации. К ним относятся: единые или дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от налогов на доходы физических лиц (не менее 10%); порядок образования и распределения средств региональных фондов поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов); порядок образования и распределения средств региональных фондов поддержки поселений. Остальные инструменты межбюджетного регулирования выбираются по усмотрению региона [5].

В соответствии с существующими требованиями Бюджетного и Налогового кодексов в Мурманской области была сформирована система законодательства, при помощи которой регулировались межбюджетные отношения на субрегиональном уровне. Это было отражено в законе Мурманской области «О межбюджетных отношениях в Мурманской области» (14 октября 2005 г.). В 2006 году после внесения соответствующих поправок в закон обозначились основные отличия в системе межбюджетных отношений по сравнению с прежней, которые выразились в снижении доли собственных доходов и роста доли трансфертов в структуре доходов местного бюджета. Сокращение числа местных налогов повлекло за собой замену налоговой составляющей на трансфертную в доходах местного бюджета. В прогнозе такие новшества могут приводить к иждивенческим настроениям на местах, подрывать стимулы к развитию.

В настоящее время в небольших городах сложившаяся специфика экономики не позволяет за короткий срок достигнуть высоких показателей экономического роста. Производственная сфера, как правило, недостаточно развита и диверсифицирована, отсутствуют крупные промышленные предприятия, которые могли бы стать стабильной базой формирования бюджета. Отрицательное влияние на увеличение налоговых доходов оказывает то, что подавляющее большинство крупных предприятий и малого бизнеса главным образом 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. Хотя нельзя снимать со счетов и то, что «налоговая система по-прежнему обременительна, громоздка и чрезмерно бюрократизирована», как подчеркнул в своем докладе в декабре 2006 г. на V съезде ТПП Российской Федерации Е. Примаков (Президент ТПП РФ), а предприятия подчас лишаются стимулов к развитию производства за счет собственных ресурсов. И для роста инвестиций в экономику необходимы далеко не только государственные источники и не только средства самих предприятий. Эту задачу невозможно решить без развитой и разветвленной кредитно-банковской системы. Поэтому совершенствование существующих финансово-кредитных механизмов с целью повышения доступности кредитно-инвестиционных ресурсов становится с каждым годом одной из самых актуальных проблем в регионах. Большое количество проблем (финансовых, социальных и т. д.), возникающих в силу природных особенностей северных территорий, где наиболее острой проблемой, как и в целом по России, является чрезмерная дифференциация доходов населения. Главной причиной этого является отсутствие механизма их государственного регулирования, а это способствует более быстрому росту доходов наиболее обеспеченной части населения по сравнению с ростом наименее обеспеченной. В странах с рыночной экономикой используется налоговый механизм регулирования доходов, который включает налоги на доходы, имущество и капитал, делается это в целях урегулирования такого негативного влияния происходящего процесса. В России в процессе реформирования налоговой системы с 1991 г. по 2000 г. ставки налога на доходы пересматривались восемь раз. По мнению специалистов-финансистов, это способствовало в большинстве случаев развитию таких явлений, как сокращение доходов и дестабилизация механизма налогообложения. Поэтому недостатки налогового механизма перераспределения доходов говорят также о необходимости его постоянного совершенствования.

Серьезным моментом в финансовом положении малых муниципальных образований в настоящее время является то, что муниципальные образования занимаются разграничением собственности, при этом Бюджетным кодексом установлено, что 100% государственной по-



шлины за регистрацию собственности зачисляется в федеральный бюджет. К примеру, у муниципальных образований, как подчеркнул глава города Апатиты, возникают расходные обязательства в значительных суммах (по городу Апатиты, например, более 20 млн. руб. только на изготовление более 900 технических паспортов, еще 20 млн. – земельных участков под жилыми домами), которые не учтены в межбюджетных отношениях. Поэтому существует необходимость или освободить муниципальные образования от уплаты за проведение работ по разграничению собственности, (сумма пошлины превысит по сегодняшним расценкам – 8 млн. руб.), или следует обеспечить их проведение целевым финансированием из федерального бюджета [1].

Межбюджетные отношения, как известно, являются одним из элементов достаточно сложного хозяйственного процесса в Российской Федерации и определяется этот элемент разграничением полномочий и доходов, а также бюджетным контролем и некоторыми другими факторами влияния собственно на само формирование межбюджетных трансфертов. Важное значение имеет требование исполнения бюджета регионов, который показывает, насколько точен оказался прогноз доходов, каково было поступление доходов в течение года, какова оказалась динамика кредиторской задолженности, долговые обязательства, и, наконец, каково положение дел в направлении исполнения бюджетов только нижестоящих уровней власти. Принятые на федеральном уровне изменения в части регулирования межбюджетных отношений и перераспределения полномочий между уровнями власти отразились на формировании местного бюджета (г. Апатиты) в 2005-2006 гг. До 2005 года доходы городского бюджета увеличивались не только в фактическом, но и в реальном исчислении (с учетом инфляции), в том числе и на душу населения. По данным Управления финансов при администрации города Апатиты, в 2005 году доля собственных доходов городского бюджета снизилась с 49 до 32%, в 2006 году составила около 38%. Доходы городского бюджета в 2005 году фактически были ниже уровня 2004 года на 10,5%, а в реальном исчислении (при пересчете на индекс инфляции) были даже ниже уровня 2000 года.

В целях преодоления существующих проблем существует необходимость:

- в расширении использования программно-целевых методов планирования расходов бюджета;
- во внедрении новых механизмов бюджетного финансирования;

– в оптимизации деятельности муниципальных учреждений в части обеспечения необходимого количества и качества услуг, а также соответствия расходов на их производство установленному объему финансирования из средств городского бюджета.

Принимая во внимание сложившиеся на настоящий момент межбюджетные отношения в Мурманской области, надо отметить, что в прогнозируемом периоде (2007-2008 гг.) бюджет городского округа, например, г. Апатиты Мурманской области, будет оставаться дотационным. Одной из самых основных проблем бюджета данного городского округа остается несоответствие размера собственных доходов городского бюджета объему сохраненных за муниципальным образованием расходных полномочий. Главными действиями в направлении решения данной проблемы предполагаются: интенсификация использования собственных источников доходов городского бюджета, при этом включаются доходы от муниципального имущества, местные налоги и платежи, а также повышение эффективности расходования средств городского бюджета. Существенным резервом пополнения бюджета является повышение эффективности и использования муниципальной собственности. Политика управления муниципальной собственностью в 2006-2008 гг. и в дальнейшем должна строиться на принципах строго соответствия состава муниципального имущества функциям и полномочиям органов местного самоуправления.

Программой социально-экономического развития города Апатиты на 2007-2009 гг., принятой городским Советом города Апатиты, отмечены основные организации, которые отражают специфику экономики города: АНОФ-2 – подразделение ОАО «Апатит», ОАО Апатитская ТЭЦ, ОАО «Апатитыхлеб», ОАО «Апатитский молочный комбинат», ОАО «Северные кристаллы», ОАО «Агрофирма "Индустрия"», Кольский научный центр Российской академии наук, ОАО «Мурманская геологоразведочная экспедиция», ОАО «Кольский геологический информационно-лабораторный центр».

Основная доля работающего населения города, которая отражается в статистических отчетах, – это работники крупных и средних организаций – 63% от общей занятости (из них 26% – это работники бюджетной сферы). Довольно значительная часть жителей города – это 17,3% работников ОАО «Апатит», которое расположено в городе Кировске, 19,7% работающего населения заняты в бизнесе.

В городе Апатиты работает свыше 280 малых предприятий с общей численностью занятого населения (без учета совместителей) 2,6 тыс. человек. В целом годовой оборот малых предприятий в 2006 году оценивается на уровне 4,6 миллиона рублей. 70% оборота приходится на торговлю, остальные 30% – на сферу производства товаров, работ, услуг [6]. В настоящее время роль малого предпринимательства в экономике российских городов страны приобретает все большее значение. Содействие Правительства РФ в области снижения налогового бремени и упрощения системы налогообложения дало толчок к усилению активности в сфере малого предпринимательства. Создание условий для развития потенциала этой сферы деятельности дает возможность успешно бороться с бедностью – социальным явлением, которое можно охарактеризовать как комплекс проблем, включающих в себя безработное население, невысокие зарплаты и маленькие пенсии российских граждан. А ведь это большой резерв для увеличения вклада в бюджеты городов страны.

Сокращение масштабов бедности является приоритетным направлением социально-экономической политики правительства Мурманской области. Это даже несмотря на то, что правительством страны так и не была разработана целостная программа, которая касалась бы проблем преодоления социального явления – бедности. А те меры социальной поддержки на федеральном уровне, которые принимались на государственном уровне, носили непоследовательный и бессистемный характер. На заседании общественного собрания в Мурманской области было отмечено, что согласно Трудовому кодексу минимальная зарплата не должна быть ниже прожиточного минимума. Но сегодня МРОТ составляет 1100 рублей, а прожиточный минимум в Мурманской области – 5256 рублей, и в такой ситуации оказались практически все регионы страны. Кроме того, сдерживающим фактором в преодолении вышеупомянутого социального явления стали межбюджетные отношения. Немалая часть средств, заработанных в регионе, уходит в федеральный бюджет, что является тормозом в экономическом развитии регионов.

Если рассматривать проблемы развития любого российского региона и, главным образом, города и постановку задач в рамках намеченных целей, то возникает необходимость учитывать приоритеты, которые установлены на федеральном уровне, что обязательно будет способствовать наиболее полной реализации развития города с учетом

полномочий местных органов власти. Поэтому очень важно, чтобы государство путем использования финансово-кредитных рычагов было способно оказывать существенное влияние на темпы и направления хозяйственного развития регионов и городов Российской Федерации.

#### Список литературы

1. Антропов М. В. Проблемы инвестиционной привлекательности и межбюджетных отношений малых городов РФ на примере г. Апатиты Мурманской области. Выступление на круглом столе в Минрегионразвити РФ. М., 26.01.2007.

2. Концепция стратегического развития России до 2010 г., М.: Изд-во ИСЭПН, 2001. С. 95.

3. Багриновский К. А. Основные черты современного механизма научно-технологического развития / К. А. Багриновский // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. № 5. С. 16, 17.

4. Любимцев Ю. О мерах «оптимизации» и «стерилизации» / Ю. Любимцев // Экономист. М., 2007. № 2. С. 39-43.

5. Найденова Т. А. Регулирование межбюджетных отношений в регионе (на материалах Республики Коми) / Т. А. Найденова // Материалы V Всероссийской научно-теоретической конференции. Сыктывкар. 2006. Ч. 3. С. 102-103.

6. Программа социально-экономического развития г. Апатиты на 2007-2009 годы (в проекте, утвержденном городским Советом депутатов г. Апатиты) // Приложение «КР» к № 48 (11610). 2006. С. 9-12.

## **О РОЛИ КОРПОРАТИВНОГО ФАКТОРА В ЭВОЛЮЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОГО ПРОСТРАНСТВА**

**Г. П. Почивалова**

*Старший научный сотрудник*

*Института экономических проблем КНЦ РАН, г. Апатиты*

*[pochivalova@iep.kolasc.net.ru](mailto:pochivalova@iep.kolasc.net.ru)*

Современное состояние налогово-бюджетного пространства северных регионов во многом объясняется радикальными изменениями в региональной политике доходов, произошедшими после 2000 года, и

резкой сменой ориентиров основными экономическими игроками – государством и корпорациями. 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, оказавших шоковое воздействие на состояние налогово-бюджетного пространства (рис. 1).



Рис.1. Воздействие финансовых шоков на региональное налогово-бюджетное пространство

Суть шока федеральных налоговых новаций выразилась в сверхцентрализации бюджетных доходов на федеральном уровне и последующем перераспределении по нижележащим бюджетным уровням,

приводящем к сжатию их налогово-бюджетной компетенции. 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 постоянного реформирования межбюджетных отношений, чего нельзя сказать в отношении корпоративного фактора, который совпал по времени с введением Налогового и Бюджетного кодексов, и, хотя долгое время оставался не проявленным, внес существенный вклад в сжатие налогово-бюджетного пространства.

В северных регионах традиционно преобладали ресурсодобывающие предприятия, которые 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. Дефолт 1998 года не смог остановить их поступательного развития, так как сырьевые отрасли менее других пострадали в результате этого события. В эволюции организационных форм ресурсных корпораций можно выделить несколько основных этапов (табл. 1).

Таблица 1

*Эволюция вертикально интегрированных структур в России*

Годы	Содержание	Отношения инсайдер-аутсайдер	Организационные формы
1	2	3	4
1993-1995	Массовая приватизация, преобразование госпредприятий в ОАО	Преобладание инсайдеров (директоров предприятий)	ОАО – на уровне предприятий
1995	Создание ФПГ	Создание предпосылок для власти аутсайдеров	Объединение ОАО в холдинги под управлением банков: Банк – Холдинг (ФПГ) – ОАО
1997	Залоговые аукционы. Переход к инвестиционным группам	Преобладание аутсайдерской модели	Инвестиционная группа – Банк – Холдинг (ФПГ) – ОАО

1	2	3	4
1998–2000	Перерастание ФПГ в вертикально интегрированные структуры	Установление власти аутсайдеров	Инвестиционная группа – Банк – Холдинг (ФПГ) – ОАО
2000–2002 2003–2006–наст. время	Реструктуризация, переход на филиальные отношения Изменение целей реструктуризации	Власть аутсайдеров, директора – на контракте	Инвестиционная группа – Управляющая (-ие) компания (-и) (в форме ЗАО или ООО) – ОАО Поиск новых организационных форм

К 2000 году ими были созданы все предпосылки для проведения их реструктуризации, которая началась в 2001-2002 гг. и продолжилась в последующие годы. После многоэтапных преобразований собственности предприятия попали под контроль аутсайдеров, активно использовавших холдинговую форму консолидации капитала. Холдинги, сложившиеся в России, коренным образом отличались от их классического аналога, предполагающего наличие рыночных отношений между его участниками тем, что в рамках этих организационных форм произошли замена рыночных механизмов специфическими процедурами внутренней координации и превращение некогда самостоятельных предприятий в филиалы, находящиеся в сложных непрозрачных отношениях с управляющей компанией или группой компаний. В результате возникли вертикально интегрированные бизнес-организации, имеющие холдинговую структуру, но с жесткими внутренними системами контроля и управления материальными и финансовыми потоками (свойство концерна). Особенности интеграции в рамках этих организационных форм стали: преобладание вертикальной интеграции над горизонтальной, интеграции по собственности над интеграцией по контрактам и появление черт ее регрессивности, проявляющихся в отделении центров прибылей от территорий дислокации производственных подразделений, все более превращающихся в центры издержек

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 ши-

рокий 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 1990-х. 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 анклав, в определенной степени теряющие связь с вмещающей территорией (табл. 2)

Таблица 2

*Ход реструктуризации филиалов сырьевых корпораций,  
находящихся в Мурманской области*

Структура корпорации (интегрированная бизнес-группа ⇒ вертикально интегрированная бизнес-организация ⇒ филиал)	Годы	Содержание реструктуризации, значимое для уровня филиала
1	2	3
Группа «Интеррос» (МФК-Онэксим) ⇒ ОАО ГМК «Норильский никель» ⇒ ОАО Кольская ГМК	2000	создание ОАО ГМК «Норильский никель»
	2001	ОАО ГМК «Норильский никель» принадлежит 96.6% акций, уменьшение уставного капитала путем выкупа им 38.6 млн. акций
	2002	ОАО ГМК «Норильский никель» принадлежит 98.6% акций
Группа Юкос Роспром-Менатеп ⇒ ОАО Фосагро ⇒ ОАО Апатит	2001-2002	образование химического холдинга Фосагро
Группа Ренова ⇒ ОАО СУАЛ-холдинг ⇒ ОАО (филиал) СУАЛ КАЗ-СУАЛ (Кандалакшский алюминиевый завод)	2000	присоединение Кандалакшского алюминиевого завода к СУАЛ-холдингу
	2003	учреждение мультинациональной компании



1	2	3
Группа МДМ ⇒ ОАО МХК Еврохим ⇒ ОАО Ковдорский ГОК	2001	вхождение Ковдорского ГОКа в Еврохим
	2002	борьба за контроль: проведение дополнительной эмиссии 56.5 млн. акций, размывание доли КУГИ Мурманской области
	2003	завершение основного процесса реструктуризации
Группа «Северсталь» ⇒ ОАО «Северсталь» (его дивизион – ОАО «Северсталь-ресурс») ⇒ ОАО Олкон (Оленегорский ГОК)	2001	начало конфликта за ОАО «Олкон» (ОАО «Северсталь» приобрело 51% акций, ВФП – 26%), реструктуризация
	2002	корпоративная война между основными акционерами, победа ОАО «Северсталь»
	2003	завершение основной реструктуризации

Результатом реструктуризации стало снижение поступления налоговых отчислений в бюджеты северных территорий, например, если в 2000 году, по данным областного департамента финансов, доля платежей предприятий РАО «Норильский никель» («Кольская ГМК») в консолидированном бюджете Мурманской области составляла 23,62%, то после реструктуризации, к концу 2003 года, она снизилась почти в 2 раза, сократившись до 11,48%. Аналогичная ситуация сложилась практически со всеми крупными предприятиями области. Таким образом, продолжая использовать сырьевые и трудовые ресурсы северных регионов и их производственную инфраструктуру, ресурсодобывающее производство переставало давать региону значимую финансовую отдачу.

Во многом такое положение объясняется спецификой корпоративной модели, сложившейся в ходе реформ, характеризующейся ориентацией на краткосрочный результат, ситуативностью и неразделенностью фактических отношений собственности и управления, что проявилось на уровне выявленных организационных форм бизнеса в несовпадении формальной и реальной вертикалей прав собственности и управления и получило название «рекомбинированной собственности», смысл которой сводился к перегруппировке активов и консолидации пассивов предприятий с целью хеджирования и распределения рисков. С этой же целью в структуре ресурсных корпораций открытые акционерные общества (ОАО) представляют низовой уровень, а управляющие компании имеют, как правило, менее прозрачный статус –

ООО и ЗАО, они же являются давальцами для всех остальных предприятий и собственниками всей выпускаемой ими продукции, а также реализуют ее через сеть взаимосвязанных с ними структур. Например, ЗАО «Фосагро АГ» реализует продукцию ОАО «Апатит» через ООО «ФосАгротранс и ООО «ФосАгро – Регион». Кроме этого, оплата услуг управляющих компаний обходится региональным предприятиям в значительные суммы. Например, ОАО «Апатит» за 2004 год выплатило УК ЗАО «Фосагро АГ» 114998816 рублей (без учета НДС).

Неустойчивость структуры отношений собственности в ресурсных корпорациях стимулировала применение корпоративных стратегий, направленных на их перераспределение, часто принимающее форму корпоративных конфликтов, что не совпадает с целями развития региональных социально-экономических систем и проявляется в моменты, кризисные для региональных предприятий. Например, администрация Мурманской области в 2006 году тщетно пыталась разыскать собственников ОАО «Ковдорслюда» и заставить их принять меры по выводу этого предприятия из кризисного состояния.

Усугубляющим фактором для регионов стало явление экстерриториальности крупных корпораций по отношению к вмещающим их территориям. Государство, в лице своих органов управления, оказалось не готовым к такому положению.

Для последнего десятилетия характерны две тенденции в развитии дезинтеграционных процессов. Первая – ослабление межрегиональных экономических связей вследствие усиления замкнутости региональных хозяйственных систем. Вторая – тяготение российских предприятий к внешним рынкам, при этом выход на них практически всегда происходит через офшоры. Широкое использование внешних и внутренних офшоров наращивало экстерриториальность ресурсных корпораций и означало выход их за пределы российского правового поля. У них появлялось законное основание осуществлять деятельность в одном регионе, а платить налоги – в другом, льготном. Основной причиной сжатия региональных налоговых баз корпораций на материнских территориях является консолидация активов ресурсных корпораций по экстерриториальному принципу и такой же характер организации вертикально интегрированных бизнес-структур.

На сегодня все крупные собственники экстерриториальны – и в региональном, и в национальном смыслах. Это качество свойственно и несырьевым – коммуникационным и энергетическим – корпорациям.

Так, группа «Связьинвест», представленная в Мурманской области филиалом ОАО «Северо-Западный Телеком» (ОАО «Мурманэлектросвязь»), включает в ареал своего влияния 72 региона и имеет выход на Кипрский офшор (Mustcome Ltd); у группы РАО ЕЭС (ОАО «Колэнерго» – областной филиал) ареал влияния включает все 89 регионов страны, блокирующие пакеты акций региональных структур выкуплены офшорными компаниями.

Все ресурсные корпорации, хозяйствующие в Мурманской области, имеют офшоры. Привычные направления использования офшоров: вывоз капитала, обслуживание сделок слияния и поглощения, снижение экономических и политических рисков. Соответственно логике этих действий распределяются доходы. Например, корпорация СУАЛ-Холдинг владеет алюминиевыми активами, находящимися в Мурманской области (ОАО СУАЛ – КАЗСУАЛ). Ее доходы в 2002 г. были распределены следующим образом: Европа – 48%, Азия – 16%, США – 14%, Россия – 22%.

Офшоры используются и как механизм обеспечения гарантий на оспариваемую собственность. Например, в 2002 г. у ОАО ОЛКОН список основных акционеров состоял практически из одних офшорных компаний, что объяснялось тем, что мажоритарный акционер комбината (ОАО «Северсталь-Ресурс») вел борьбу с миноритарным акционером (инвесткомпанией «Вашь Финансовый Попечитель» – ВФП) за управление ОЛКОНОм. Спор между акционерами осуществлялся на уровне взаимной подачи встречных исков офшорных компаний друг другу. После завершения корпоративного конфликта структура собственности ОАО ОЛКОН в 2003 г. распределилась следующим образом: ОАО «Северсталь» (ОАО «Северсталь-ресурс») – 50,93% (победившая сторона), Flamstead Ltd. – 10,38%, Forrer Development Ltd. – 19,82%.

Положительными результатами рассматриваемых процессов стали отстраивание корпорациями систем хозяйственных связей, создание оперативно и современно работающих управленческих структур, приход в регионы реальных денег вместо бартера, снятие региональных барьеров и всевластия губернаторов, отделение экономической власти от политической. Но одновременно на первый план выходит вопрос о пределах экономической власти корпораций и их ответственности за социально-экономическое развитие регионов. Показательно, что небольшой всплеск экономических показателей в сырьевых регионах в 1998-2000 гг. сменился их ухудшением уже в 2001 г.

Если проследить 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 офшорных владений, то получим впечатляющую картину национальной экстерриториальности (табл. 3). Сложность связей между формальными собственниками, выстраивание из оболочечных компаний цепочек любой длины и запутанности, использование офшоров обеспечивают корпорации необходимую непрозрачность.

Таблица 3

*Ареалы влияния сырьевых корпораций, представленных в Мурманской области филиалами*

Структура корпорации (интегрированная бизнес-группа ⇒ вертикально интегрированная бизнес-организация ⇒ филиал)	Ареал влияния, регионов	Подразделения за рубежом
Группа «Интеррос» (МФК-Онэксим) ⇒ ОАО ГМК «Норильский никель» ⇒ ОАО Кольская ГМК	6	Norimet Ltd, Norilsk Nickel Europe (Лондон), Norilsk Nickel USA (США), Stillwater Mining Company (США), Metal trade overseas (Швейцария)
Группа «Юкос Роспром-Менатеп» ⇒ ОАО Фосагро ⇒ ОАО Апатит	8	Apatit Fertilizer S.A (Швейцария)
Группа Ренова ⇒ ОАО СУАЛ-холдинг ⇒ ОАО (филиал) СУАЛ КАЗ-СУАЛ (Кандалакшский алюминиевый завод)	8	Sual International (Лондон), ASM (Aluminium Silicon Marketing) companies (Швейцария, Нью-Йорк)
Группа МДМ ⇒ ОАО МХК Еврохим ⇒ ОАО Ковдорский ГОК	11	Transammonia (США), компания Лифоза (г. Кедайняй, Литва)
Группа «Северсталь» ⇒ ОАО «Северсталь» (его дивизион – ОАО «Северсталь-ресурс») ⇒ ОАО «Олкон» (Оленегорский ГОК)	14	Rouge Industries (США)

В настоящее время экстерриториальность ресурсных корпораций переросла в новое качество – транснациональность. 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. Косвенно эту агрессивность демонстрирует неуклонное снижение поступлений от налога на имущество. 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.

Необходимыми мерами, позволяющими улучшить положение в сфере межбюджетных отношений, могли бы быть следующие: снижение степени централизации налоговых доходов, приведение их в соответствие с расходными полномочиями, серьезная модернизация трансфертного механизма «федерация-регион» в пользу незамедлительной разработки дифференцированных налоговых режимов и режимов федеральной финансовой поддержки на усовершенствованных основаниях, снижение бюрократизации бюджетного процесса за счет повышения транспарентности бюджетных трансакций.

## Список литературы

1. Паппэ Я. Российский крупный бизнес как экономический феномен: особенности становления и современного этапа развития / Я. Паппэ // Проблемы прогнозирования. 2002. № 1.
2. Боднер М. Доклад руководителя ASM (Aluminium silicon Marketing company) на Алюминиевом симпозиуме [Электронный ресурс]: международное электронное информационное бюро /2003. Режим доступа: <http://www.platts.com/Metal/Resources/>.
3. В ОАО "Оленегорский горно-обогатительный комбинат" состоялось годовое общее собрание акционеров (29.05.2003) [Электронный ресурс]: электронная газета / 2003. Режим доступа: <http://news.html-ur>.
4. Кром Е. Бегущие капиталы / Е. Кром // Эксперт – Северо-Запад. 2003. № 44 (153).
5. Губанов С. Сырьевой рост против технологического развития (макроэкономические итоги 2003 года) / С. Губанов // Экономист. 2004. № 5.

**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  
[responsibility\\_k@mail.ru](mailto:responsibility_k@mail.ru)*

Известный лозунг «В единстве – сила!» в прошлом принадлежал могущественному блоку СЭВ. К настоящему времени ситуация изменилась: названный блок не существует, но лозунг является актуальным для России, актуальным, прежде всего, для сферы государственного и муниципального управления, поскольку при демократическом политическом режиме процесс управления исследователи данной сферы оценивают и признают как более эффективный в случае, когда он поддер-

живается институтами гражданского общества и осуществляется в партнерстве органов власти и гражданского общества.

Имеющийся опыт совместной деятельности органов власти, 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 публичной политики. Часть этого опыта относится к сфере бюджета и бюджетного процесса Республики Карелия.

Актуальность обращения к заявленной теме 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 социального диалога власти и НКО, гражданской самоорганизации общества как неперемennого условия дальнейшего развития демократии в России.

Учитывая актуальность рассматриваемой темы, основываясь на методологических положениях системной теории Алмонда и Вербы, предлагается обратиться к социальной практике создания, апробирования и реализации социальной мегатехнологии «Прозрачный бюджет» как одной из составляющих формирования и развития публичной политики. Эта практика является результатом сложного взаимодействия, с одной стороны, субъектов и структур гражданского общества, имеющего свою специфику развития на территории РК, обусловленную, прежде всего, ее геополитическим положением, с другой стороны, субъектов и структур гражданского общества и власти. В процессе этого взаимодействия субъекты и структуры тесно связаны друг с другом, что не исключает их автономии. При этом субъекты гражданского общества проявляют активность, занимаясь преобразованием импульсов внешней среды, и способны оказывать на нее трансформирующее воздействие.

Системный подход был взят за основу в концепции политической культуры Алмонда и Вербы, которые концентрировали внимание на изучении роли негосударственных некоммерческих организаций на входе в политическую систему<sup>1</sup>. Вывод, который они делают, влияние

---

<sup>1</sup> Алмонд Г. Гражданская культура. Политические установки и демократии пяти наций // Хрестоматия. Политология / Под ред. М. А. Василика. М., 2000. С. 559.

НКО на процесс принятия политических решений зависит от типа доминирующей политической культуры и взаимных ожиданий общества и власти относительно возможностей этого влияния. Роль НКО при этом в процессе принятия решений может быть формальной, исключительно представительской; в то же время они могут быть реальными, полноправными участниками процесса принятия решений. В целом же общепринятая позиция относительно роли НКО на входе в политическую систему связана с восприятием структур гражданского общества органами власти как источников дополнительной легитимности для государства.

Термин «публичная политика» относится к тем, что начали употребляться в российском обществе сравнительно недавно – в начале двадцать первого века в период перестройки. Как перевод английского “Public Policy” данный термин пока не является широкоиспользуемым в российском обществе. То же самое можно сказать и о термине «Public Administration». Последний иногда переводят как: а) «Общественное управление», б) «Управление обществом». В действительности же в англоязычных странах это синоним понятия «Государственное и муниципальное управление» – «Администрация, действующая в интересах общества и под его контролем, осознающая себя как производное от общества».

Российские исследователи, обсуждая понятие «публичная политика» на IV Российском конгрессе политологов (октябрь 2006 г.), предложили несколько вариантов его определения, основываясь на различных подходах. В контексте исследуемого опыта мы *предлагаем под публичной политикой понимать деятельность органов власти, направленную 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: открытости, понятности, возможности влияния. Этот процесс, по нашему мнению, должен сопровождаться наличием диалога власти и граждан.*

Исходя из данного определения, можно выделить три критерия, которым должна соответствовать представляемая социальная практика в Республике Карелия: деятельность органов власти в сфере бюджета и бюджетного процесса должна быть направлена на удовлетворение публичных потребностей, при этом соответствовать критерию про-



зрачности власти; в ходе подготовки, принятия и реализации бюджетных решений должны иметь место факты общественного участия; в сфере бюджета и бюджетного процесса должно наблюдаться наличие социального диалога власти и граждан, проживающих на территории Республики Карелия.

В последующей части данной публикации предлагаем рассмотреть ситуацию в сфере бюджета и бюджетного процесса в РК и соизмерить ее состояние на соответствие вышеизложенным критериям.

*Критерий 1: деятельность органов власти в сфере бюджета и бюджетного процесса должна быть направлена на удовлетворение публичных потребностей, при этом характеризоваться как прозрачная.*

Каковы основные направления деятельности Правительства РК в данной сфере? Ответом на этот вопрос являются документы и материалы Министерства финансов РК<sup>2</sup>, отражающие результаты деятельности министерства в 2004, 2005, 2006 гг., материалы доклада Главы Республики Карелия на Республиканском хозяйственном активе 15.03.2007 года. Главная цель реализации региональной политики остается неизменной – повышение уровня и качества жизни населения на основе устойчивого развития экономики. Названные источники свидетельствуют о том, что в 2006 году Правительство республики продолжило реализацию масштабного проекта по перестройке бюджетного процесса, внедрению новых принципов бюджетного планирования, повышению прозрачности бюджетных процедур и эффективности бюджетных расходов. Формирование новой модели бюджетного планирования предусматривает переход от «управления затратами» к «управлению результатами». Такой переход потребовал совершенствования нормативной правовой базы Республики Карелия. В связи с этим перед каждым исполнительным органом государственной власти Республики Карелия возникла необходимость определить систему целей и задач, а также установить показатели, характеризующие результаты деятельности по реализации государственной политики в каждой отрасли, что и было сделано. Распределение части бюджетных средств осуществлялось на основе конкурентных принципов, в том числе – с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований. В целях упорядочения расходных обязательств

---

<sup>2</sup> Web-сайт: [www.gov.karelia.ru](http://www.gov.karelia.ru)

впервые в 2006 году был сформирован реестр расходных обязательств Республики Карелия и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований Республики Карелия. В результате этой работы в перспективе появится возможность четкого отделения действующих, включенных в реестр расходных обязательств, от принимаемых, подлежащих или планируемых к включению в этот реестр, в случае выделения на эти цели бюджетных ассигнований, что, по нашему мнению, направлено на повышение степени прозрачности бюджетного процесса. С учетом задачи перехода на многолетнее бюджетное планирование в 2006 году был разработан перспективный финансовый план Республики Карелия на 2007-2009 годы в разрезе главных распорядителей средств бюджета, действующих и принимаемых обязательств. Это, с одной стороны, обеспечивает повышение эффективности деятельности бюджетных организаций, с другой – дает ориентиры для бизнеса о действиях Правительства Республики Карелия. Несомненно, все это способствовало дальнейшему совершенствованию методов бюджетирования, ориентированных на результаты, повышению качества управления государственными финансами. Значительное внимание Правительство Республики Карелия уделяло прозрачности бюджетных процедур. С созданием республиканского казначейства движение основных денежных потоков в рамках бюджетного процесса стало более прозрачным и доступным для постоянного государственного и гражданского контроля. Между экономической и социальной политикой существует тесная взаимосвязь. Безусловно, от развития экономики напрямую зависит решение социальных задач. Но и социальные факторы (подготовка кадров, образование, нравственное воспитание личности, сохранение здоровья, обеспечение занятости, организация досуга, уровень и качество жизни) играют серьезную роль в экономическом развитии. Достижения поставленных целей Правительство Республики Карелия добивалось путем осуществления социальных программ, повышения доходов населения, обеспечения занятости, дальнейшего развития систем здравоохранения и образования, предотвращения социальных конфликтов. В целом в 2006 году было принято 146 нормативных правовых актов по вопросам социальной политики, в том числе 19 законов Республики Карелия. За последние годы стабильно увеличивается бюджетное финансирование отраслей социально-культурного блока. Если в 2001 году расходы на социальную сферу составляли 48% от общего объема расходов консолидированного

бюджета, или 3 млрд рублей, то в 2005 году указанные расходы составили уже 66%, или 8,9 млрд рублей, а в 2006 году – 69,4%, или 11,6 млрд рублей, – это один из самых высоких показателей на Северо-Западе Российской Федерации. Около 300 тысяч жителей Карелии (более 40% от общей численности населения) были обеспечены различными мерами государственной социальной поддержки, предусмотренными действующим законодательством. Значительные ресурсы направляются для финансирования мер социальной поддержки ветеранов, малоимущих граждан и многодетных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также на профилактику детской беспризорности и безнадзорности. Дважды в 2006 году произведено увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы (с 01.05.2006 года – на 15% и с 01.10.2006 года – на 11%). Повышению качества жизни населения способствует реализация на территории республики приоритетных национальных проектов: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие АПК», а также реализация инициатив Главы Республики Карелия в социальной сфере. В рамках инициатив Главы Республики Карелия в целях повышения уровня оплаты труда низкооплачиваемых категорий работников бюджетных отраслей постановлением Правительства Республики Карелия были установлены ежемесячные доплаты работникам, оплата труда которых производится по 1-5 разрядам тарифной сетки. Эти меры коснулись около 24 тыс. работников государственных и муниципальных учреждений республики и позволили вместе с реализацией в республике приоритетных национальных проектов «Здоровье» и «Образование» повысить в 2006 году заработную плату работникам здравоохранения и образования. Весь комплекс реализованных мероприятий был направлен на удовлетворение публичных потребностей. Информация о деятельности органов государственного управления РК была открытой и доступной для населения.

*Критерий 2: участие граждан и их организаций в процессе подготовки, принятия и контроля исполнения управленческих решений в сфере бюджета и бюджетного процесса.*

Главным условием реализации общественного участия в бюджетном процессе является «прозрачность бюджета», т. е. «прозрачность» деятельности власти в сфере социально-экономической и бюджетной политики.

Согласно нормам, закрепленным в мировой практике, прозрачный бюджет должен отвечать следующим принципам:

- открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности, открытый доступ для общественности к информации о бюджетном процессе и бюджете;
- наличие условий для общественного участия в бюджетном процессе;
- четкость распределения ролей и функций законодательной и исполнительной власти в бюджетной сфере. С позиции населения и институтов гражданского общества прозрачность бюджетных отношений позволяет каждому члену общества видеть, на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые он платит, что способствует повышению собираемости налогов, составляющих основу доходной части бюджета. По этой же причине прозрачность бюджета влияет на согласие в обществе и степень готовности населения к социальным переменам. С позиции власти и финансовых институтов прозрачность повышает ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета, поскольку усиливается возможность контроля со стороны общественности за качеством принимаемых по бюджету решений и его исполнением.

Прозрачность бюджета сужает поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений и, таким образом, способствует снижению коррупции. Развитию коррупционных механизмов в бюджетном процессе зачастую способствует вопиющая диспропорция между высокой активностью крупных экономических групп, лоббирующих свои интересы в органах власти, и низкой эффективностью реализации широких общественных интересов. Организации гражданского общества должны выйти из роли аутсайдеров в этой игре. Важно, чтобы общественные организации более полно понимали существующую практику отстаивания своих интересов в бюджете и знали способы продвижения требований своих социальных групп в пространство бюджетной политики.

Основываясь на вышеизложенных положениях системного подхода Алмонда и Вербы, руководствуясь предложенным определением публичной политики, для более полного представления об общественном участии в Республике Карелия предлагаем обратиться к вопросам структуры гражданского общества в РК, степени сформированности и влияния гражданского общества на территории республики.

Классифицируя общественные организации, осуществляющие свою деятельность на территории Карелии и Петрозаводска по сферам деятельности, можно выделить четыре основные группы институциональных структур гражданского общества, распространяющих свое влияние практически на все основные сферы социума, в том числе бюджетную:

1. Экономические институты – организации, представляющие интересы предпринимателей и наемных работников. К их числу относятся торгово-промышленная палата РК, союзы предпринимателей, ассоциации работодателей, профсоюзы, фонды поддержки малого бизнеса. В целом это около 400 различных организаций.

2. Гражданские институты политической направленности. На территории Карелии осуществляет уставную деятельность 41 организация, представляющая различные политические партии и движения. Кроме этого, принимая во внимание дискуссионность вопроса о наличии политических институтов гражданского общества (многие исследователи характеризуют гражданское общество как неполитическое), возьмем на себя смелость выделить такую группу в целом в структуре гражданского общества Карелии, имея в виду следующее. Поскольку ряд НКО Карелии принимают участие в процессе принятия политических решений, они, несомненно, становятся субъектами политического процесса. К этой группе организаций предлагаем отнести также и организации, выступающие в защиту прав человека, защиту мира, национальной независимости. Т. е. это те организации, которые активно вторгаются в политическую сферу, участвуя в законотворческом процессе, выступая с законодательными инициативами (например, Правозащитный союз молодежи Республики Карелия – обращение с законодательной инициативой «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе"», 2003 год; Союз детских и молодежных организаций «Дорога» – участие в разработке проекта закона Республики Карелия «О государственной молодежной политике в Республике Карелия», 2000 год).

3. Социальные институты. В Карелии их насчитывается около 300. Это наиболее многочисленная по составу и направленности группа структур гражданского общества, к которым, по нашему мнению, относятся территориальные сообщества (ТОСы), секторальные сообщества (молодежные, женские, ветеранские организации), другие социальные, в широком смысле этого слова, организации, например, такие

как экологические, благотворительные и т. д. По состоянию на 1 января 2006 г. в республике действовали около 70 общественных организаций, работающих в области улучшения положения женщин, 56 детских и молодежных организаций и движений, более 70 организаций, объединяющих инвалидов.

4. Социокультурные институты (более 200). Круг этих институтов разнообразен – к ним можно отнести религиозные объединения (168)<sup>3</sup>, национально-культурные организации (29), научные и творческие общества и т. д.

Для осуществления общественного участия в процессе принятия управленческих решений необходимо наличие соответствующей нормативно-правовой базы. Обращаясь к региональным документам Республики Карелия, следует выделить, как наиболее значимые, Конституцию Республики Карелия, Концепцию социально-экономического развития Республики Карелия до 2012 года, Концепцию партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций (НПО) и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия на 2006-2011-2016 годы.

Особенностью конституционных положений, применительно к рассматриваемой теме, является наличие статьи 42 в Конституции Республики Карелия, которая закрепляет право законодательной инициативы наряду с традиционными субъектами (депутаты Законодательного собрания Республики Карелия, Глава Республики Карелия, Правительство, представительные органы и главы местного самоуправления, Конституционный, Верховный и Арбитражный суды, прокурор Республики Карелия) за региональными (республиканскими) общественными организациями и региональными отделениями общероссийских общественных организаций в лице их высших руководящих органов. Таким образом, на территории Республики Карелия имеются определенные правовые условия для общественного участия в процессе принятия решений, в том числе бюджетных.

---

<sup>3</sup> Кушнир М. К. Становление гражданского общества в Карелии на примере деятельности национальных общественных организаций // Теоретические и прикладные аспекты политического управления в России: Сборник статей / Под ред. А. Ю. Ильина. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005. С. 172.

Исследования, проведенные на территории Карелии в 2001 – 2006 годах, анализ имеющейся социальной практики позволяют говорить о деятельности органов государственного и муниципального управления в сфере бюджета и бюджетного процесса, основанной на со-управлении. Данный термин позволяет объединить единым подходом вопросы развития государственного управления, местного самоуправления, развития гражданского общества, социального партнерства и ряд близких вопросов (например, политического участия), поскольку их объединяет проблематика эффективности форм участия граждан и организаций в решении общественно значимых вопросов территориального развития.

Политическая наука выделяет следующие уровни соуправления:

а) общественный интерес – уровень внимания, которое граждане направляют на происходящие значимые для республики, города, села, в котором они живут, события. Общественный интерес можно считать минимальным необходимым условием для участия в со-управлении, поскольку при его отсутствии невозможно говорить о более сложных процессах;

б) общественное участие – сложившийся уровень ситуативного участия граждан республики в решении ряда касающихся их напрямую вопросов жизни территории. В данном случае речь идет о том уровне участия в со-управлении, который возникает в случае прямой актуальности какого-либо вопроса для жизни граждан и исчезает при исчезновении личной актуальности вопроса;

в) общественная деятельность – устойчивая форма участия людей в решении значимых вопросов, которая имеет свое организационное оформление, например, членство в общественной организации;

г) общественный диалог – это сложившиеся формы и механизмы участия представителей местных сообществ в принятии значимых для жизни территории решений. Он включает в себя как всевозможные общественные консультативные органы при органах власти (советы, комиссии, рабочие группы и т. п.), так и специально организуемые с участием общественности мероприятия (референдумы, слушания, экспертизы и т. п.);

д) общественное партнерство – является самой действенной формой общественного со-управления, поскольку в данном случае речь идет не только об участии граждан в выработке принимаемых органами государственного и муниципального управления решений, но и о

высоком уровне объединения ресурсов ключевых сообществ, представляющих власть, бизнес и гражданское общество. К этому уровню можно отнести формы социального заказа, социальное партнерство, частно-общественное партнерство и др.

По сути, данные уровни можно представить как «пирамиду со-управления», поскольку каждый последующий уровень, опираясь на результаты предыдущего, представляет собой более сложный и поэтому менее массовый инструмент со-управления. Более того, наличие составляющих данной «пирамиды» на территории Карелии, по нашему мнению, очень тесно связано с процессом формирования и реализации публичной политики.

О соответствии реальной социальной практики рассматриваемому критерию мы скажем ниже.

*Критерий 3: наличие диалога власти и гражданского общества в бюджетном процессе.* В согласовании интересов и гармонизации отношений между органами власти и гражданским обществом в бюджетном процессе значимую роль играет постоянный диалог. Заметим, что в настоящее время очевидна взаимная потребность государства и гражданских институтов не в декларативном, а в реальном, конструктивном партнерстве, основанном на принципах прозрачности, взаимной ответственности участия общественности в разработке и реализации государственной политики в области социального, экономического развития. Каковы же особенности Республики Карелия в организации такого диалога в целом и в сфере бюджета и бюджетного процесса?

Прежде всего, к региональным особенностям Карелии следует отнести формирование новых институтов как в сфере диалога законодательной власти и гражданского общества, так и исполнительной власти и гражданского общества. В первом случае это Совет неправительственных организаций при председателе Законодательного собрания РК (создан в 2004 году), во втором случае это Совет при Главе Республики Карелия по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (создан в 2006 году). Целью создания Совета является обеспечение участия институтов гражданского общества, представителей общественности в выработке решений по наиболее важным проблемам общественной жизни. В рамках реализации административной реформы создана экспертная группа «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества», в состав которой вошли представители НПО, органов исполни-



тельной и законодательной власти. Деятельность этих и других институтов направлена на выработку алгоритма эффективного взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, создание условий для дальнейшего роста активности населения, взаимного участия власти и жителей Карелии в социально-экономическом и общественно-политическом развитии республики.

*Пример деятельности Совета НПО.* Ключевым событием в работе Законодательного собрания РК в 2005 году явилось заседание Совета НПО по рассмотрению вопроса «О целевых республиканских программах социальной направленности». Подготовка этого мероприятия осуществлялась по инициативе членов Совета НПО. По распоряжению председателя Законодательного собрания все комитеты рассмотрели этот вопрос на своих специальных заседаниях. Обобщенный материал был предоставлен вниманию членов и экспертов Совета НПО. В ходе заседания было отмечено, что приоритетные социальные направления финансируются недостаточно, проведение общественной экспертизы в ходе их разработки и принятия не стало системой. Программы не обеспечивают достижение поставленных целей по содействию социально-экономическому развитию республики из-за отсутствия механизма качественного анализа, обоснованности выбора приоритетов в финансировании, в том числе и за счет привлекаемых источников. В результате Советом НПО были приняты рекомендации для Законодательного собрания и Правительства Карелии, в которых предлагалось, в частности, рассмотреть вопрос о необходимости создания системы мониторинга социально значимых законов, в том числе с учетом имеющихся ресурсов научных учреждений и неправительственных организаций, а также ввести в практику работы Совета НПО ежегодное рассмотрение вопроса об исполнении социальных республиканских целевых программ. Одновременно было решено создать рабочую группу из депутатов и представителей НПО для выработки поправок в законы РК «О республиканских целевых программах» и «О бюджетном процессе в Республике Карелия» в части их социальной направленности, которые юридически закрепили бы возможность НПО принимать участие в разработке целевых программ и контроле за их исполнением.

В ходе рассмотрения данного вопроса наметилась определенная схема учета мнения общественности при осуществлении контроля за исполнением законодательства о бюджете: рассмотрение вопросов на комитетах с участием членов Совета НПО – рассмотрение на заседа-

нии Совета НПО – рассмотрение на заседании Законодательного собрания.

Выразительным примером общественного участия в бюджетном процессе, а также диалога власти и гражданского общества в бюджетном процессе стали разработка, апробирование и реализация технологии «прозрачный бюджет».

Социальная технология «Прозрачный бюджет» как единая мега-технология<sup>4</sup> – это комплекс методически описанных действий, направленных на расширение общественного участия в бюджетном процессе и позволяющих специалистам, прежде всего из третьего сектора, то есть негосударственных некоммерческих организаций, осуществлять общественное участие в бюджетном процессе, которое способствует повышению эффективности и достижению лучшего социального эффекта.

Данная технология включает в себя несколько составляющих. В ходе работы и анализа ее результатов мы пришли к выводу о том, что каждая из них является элементом реализации публичной политики. Первая составляющая технологии – оценка прозрачности бюджета и общественного участия в бюджетном процессе.

В рамках данного направления проводилось интервьюирование по анкете центра «Стратегия» «Оценка прозрачности бюджета и общественного участия в бюджетном процессе» на уровне муниципального образования Петрозаводск в 2001, 2002 г., на уровне субъекта Федерации Республика Карелия – в 2002 году. Для каждого этапа интервьюирования с участием региональных экспертов производился отбор респондентов из числа представителей администрации самоуправления г. Петрозаводска, депутатов Петрозаводского городского совета, руководителей НКО (интервьюирование по муниципальному образованию); из числа специалистов Министерства финансов РК, Законодательного собрания РК, Контрольно-бюджетного комитета ЗС РК, руководителей НКО (интервьюирование по муниципальному образованию).

Результаты опроса выявили ряд существующих в бюджетной сфере проблем, а именно: нечеткое разделение полномочий власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления; не-

---

<sup>4</sup> Замятина М. Ф. Анализ прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе // Социальная технология «Прозрачный бюджет». Пушкин; СПб., 2002.

совершенство юридических аспектов бюджетного процесса на уровне муниципалитета и др. Несмотря на то, что Устав местного самоуправления г. Петрозаводска предусматривает участие общественности в процессе принятия управленческих решений, в том числе и в бюджетной сфере, активность общественности в бюджетном процессе оценена как умеренная – общественность участвует в этом лишь тогда, когда решаются жизненно важные для наименее защищенных слоев населения вопросы, например, обсуждаются социальные программы (такие как «Адресная помощь»).

Общая оценка ситуации в г. Петрозаводске и Республике Карелия по всем разделам анкеты «Оценка прозрачности бюджета и общественного участия в бюджетном процессе» – умеренная.

К настоящему времени анкета доработана с учетом временных и содержательных изменений и в мае т. г. по инициативе НКО г. Пскова и г. Петрозаводска вновь было проведено интервьюирование экспертов, что даст возможность сравнить показатели прозрачности 2007 года и 2001 года.

Вторая составляющая – прикладной бюджетный анализ, под которым понимается «метод исследования бюджета и бюджетного процесса, с помощью которого НКО могут усилить подотчетность органов власти общественности и обеспечить учет в бюджетной политике интересов незащищенных групп граждан и интересов развития территории»<sup>5</sup>. Прикладной бюджетный анализ проводился с целью оценки влияния бюджета на социально-экономическое развитие территории в значимом для граждан разрезе, для чего исследовались ключевые параметры бюджета, качество бюджетного процесса, другие показатели. Результаты анализа представлялись в форме, доступной и понятной для пользователей, в нашем случае – для НКО. Предметом данного анализа являлась оценка воздействия отраженной в бюджете политики соответствующего органа власти на социально-экономическое развитие рассматриваемой территории.

В ходе проведенной работы муниципальный бюджет города Петрозаводска и республиканский бюджет Республики Карелия были исследованы по следующим направлениям:

---

<sup>5</sup> Бескровная В. А. Прикладной бюджетный анализ: подходы и методика// Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы/ Под ред. В. А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. С. 11.

– «Межбюджетные отношения в Республике Карелия», «О взаимодействии администрации Петрозаводска в бюджетном процессе с бизнес-структурами», эксперт Дружинин П. В., к. т. н.;

– «Молодежная политика в бюджете г. Петрозаводска в 2001 г.», «Доходная часть бюджета города Петрозаводска и ее структура в 2001 году», эксперт Губанова Т. Г., к. э. н.;

– «Социальные программы в бюджете Республики Карелия в 1998 – 2001 гг., обеспечение их финансовыми ресурсами», «Анализ обоснованности целей и результатов реализации социальных целевых программ, финансируемых из бюджета Республики Карелия», «Анализ и оценка обоснованности финансовой помощи в межбюджетных отношениях в Республике Карелия», эксперт Ревайкин А. С., д. э. н.;

– «О влиянии бюджетной составляющей на стратегии противодействия наркомании в г. Петрозаводске», «Социальные и финансовые нормативы: обеспечение государственных гарантий на образование (на примере Республики Карелия)», эксперт Прохорова Л. В., к. полит. н.

Результаты анализа бюджета по каждому из вышеназванных направлений были представлены экспертами общественности и власти на общественных слушаниях, по итогам которых в каждом отдельном случае участниками слушаний принимались рекомендации в адрес органов власти.

Третья составляющая – общественное участие на различных этапах бюджетного процесса. Участниками реализации технологии «прозрачный бюджет» было апробировано большинство известных политической науке форм общественного участия, но наиболее результативной формой были признаны общественные слушания. Повестка дня слушаний включала в себя следующие вопросы: «Бюджет г. Петрозаводска в 2001 году: элементы социального партнерства» (14.03.01), «Социальные программы в бюджете Республики Карелия в 1998–2001 гг., обеспечение их финансовыми ресурсами» (17.05.01), «Наркоситуация в г. Петрозаводске: проблемы и пути решения» (декабрь 2002 г.), «О Положении о муниципальном гранте» (июнь 2003 г.).

Четвертая составляющая – образовательные технологии. В результате реализации этой составляющей было обучено более 300 человек – представителей первого и третьего секторов общества. Поскольку участниками семинаров были представители общественности и органов власти, каждый обучающий семинар способствовал созданию атмос-

сферы взаимного доверия между властью и структурами гражданского общества, приобретению навыков ведения переговоров в бюджетном процессе.

Положительными изменениями в ходе формирования социальной мегатехнологии «Прозрачный бюджет» в Республике Карелия стали:

- изменения нормативной правовой базы;
- повышение степени открытости финорганов;
- повышение роли депутатского корпуса и общественности в бюджетном процессе, инициированное совместными усилиями власти и общественности. Оно связано с введением в практику деятельности Законодательного собрания Республики Карелия с мая 2001 г. проведения открытых бюджетных парламентских слушаний по отчету об исполнении бюджета, на которых заслушиваются отчеты руководителей министерств и ведомств РК – главных распорядителей средств республиканского бюджета, и с ноября 2001 г. парламентских слушаний по республиканскому бюджету с целью предварительного обсуждения основных параметров республиканского бюджета на очередной финансовый год;

- развитие коммуникаций как базы изменений во взаимоотношениях первого и третьего секторов (первый сектор – сектор власти, третий сектор – сектор общественности) в результате реализации проекта;
- организационные изменения в структуре гражданского общества.

Обозначенные результаты работы по созданию и апробации социальной технологии «Прозрачный бюджет» отражают изменения, происходящие в политической сфере Республики Карелия, свидетельствуют о том, что реализация вышеизложенного комплекса мероприятий является неотъемлемой частью публичной политики в сфере бюджета и бюджетного процесса, а также других сферах.

Таким образом, проанализировав ситуацию в Республике Карелия, мы пришли к выводу о том, что имеющаяся в Карелии социальная практика в сфере бюджета и бюджетного процесса соответствует критериям публичности политики. При этом, не умаляя очевидной значимости данного факта, следует заметить, что общественное участие в бюджетном процессе в Карелии пока не стало повседневной нормой жизни каждой НКО.

## АСИММЕТРИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

**А. С. Ревайкин**

*Главный научный сотрудник Института экономики КарНЦ РАН*  
[asr@onego.ru](mailto:asr@onego.ru)

В 2006 г. частично, а в 2007 г. полностью Республика Карелия приступила к реализации Федерального закона № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В республике произведено разграничение и наделение статусом муниципальных образований. В их составе два городских округа, 16 муниципальных районов, 22 городских и 96 сельских поселений. Республиканским законом «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» в соответствии с Бюджетным кодексом РФ определена правовая основа межбюджетных отношений, включая формирование доходной части бюджетов городских и сельских поселений.

Аналізу асимметрии бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений Республики Карелия посвящается настоящая работа.

Источником анализа являются определенные муниципальными образованиями показатели бюджетов на 2007 г.

Проблемы асимметричности являлись и являются актуальными в межбюджетных отношениях. Объективную основу асимметричности бюджетной обеспеченности поселений составляют прежде всего значительная дифференциация поселений по уровню социально-экономического развития и связанного с этим различия в налоговом потенциале.

Вначале рассмотрим собственные доходы бюджетов городских и сельских поселений (доходы без финансовой помощи). В соответствии с БК РФ за городскими и сельскими поселениями, как и за другими уровнями бюджетов, закреплены на постоянной основе налоговые доходы.

Собственные доходы в расчете на душу населения в среднем по всем поселениям РК составили 865 рублей. При этом в 11 из 16 муниципальных районов собственные доходы поселений были ниже средних. Межрайонные различия между максимальной и минимальной величинами собственных доходов поселений составили 2,8 раза (от 1525

до 545 рублей). Еще большая асимметрия между поселениями. Так, эти различия между городскими поселениями составили 3,5 раза (от 1752 до 502 рублей), а между сельскими поселениями – 24,8 раза (от 1958 до 79 рублей).

В среднем по всем поселениям доля собственных доходов в общих доходах составила 60%. В 77 из 122 поселений эта доля была ниже среднего уровня, а в 54 поселениях ниже 39%, в том числе в 25 поселениях ниже 25%. Только в 4 поселениях собственные доходы составили 100% общих доходов.

Внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинами по собственным доходам представлены в таблице 1.

Таблица 1

*Внутрирайонные различия между поселениями по величине среднедушевых собственных доходов и их доле в общих доходах поселений (в числителе максимальная величина, знаменателе – минимальная)*

Муниципальные районы	Среднедушевые собственные доходы, руб.	Доля собственных доходов в общих доходах, %
1	2	3
1. Беломорский	1075 329	100 26
2. Калевальский	913 493	100 32
3. Кемский	1347 588	100 36
4. Кондопожский	1958 322	100 7
5. Лахденпохский	743 191	91 17
6. Лоухский	1325 188	97 17
7. Медвежьегорский	1251 291	100 15
8. Муезерский	1286 498	100 38
9. Олонецкий	903 79	86 6

1	2	3
10. Питкярантский	1011 222	100 15
11. Прионежский	1863 343	89 27
12. Пряжинский	628 488	70 33
13. Пудожский	923 166	70 8
14. Сегежский	892 268	80 13
15. Сортавальский	1001 588	94 46
16. Суоярвский	964 426	100 30

Из данных таблицы 1 видно, что внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинам в муниципальных районах существенно отличаются. Значительна внутрирайонная асимметрия и по доле собственных доходов (без финансовой помощи) в общих доходах между максимальной и минимальной величинами.

Общий вывод заключается в том, что по собственным доходам в поселениях РК наблюдается существенная асимметрия как по абсолютному объему доходов, так и по их доле в общих доходах.

Рассмотрим, насколько поселения собственными доходами (без финансовой помощи) обеспечивают расходы.

Межрайонные различия между максимальной и минимальной обеспеченностью расходов бюджетов поселений собственными доходами составило 1,9 раза (от 82 до 42%). Различия между городскими поселениями – 3,6 раза (от 100 до 28%), между сельскими поселениями – 10 раз (82 до 8%) (табл. 2).

Данные таблицы 2 показывают, что внутрирайонная асимметрия бюджетной обеспеченности собственными доходами (без финансовой помощи) расходов бюджетов городских и сельских поселений между максимальной и минимальной величинами существенна.



Таблица 2

*Внутрирайонные различия бюджетной обеспеченности собственными доходами расходов бюджетов городских и сельских поселений (числитель максимальная величина, знаменатель минимальная)*

Муниципальные районы	Бюджетная обеспеченность собственными доходами расходов, %
1. Беломорский	100 25
2. Калевальский	80 29
3. Кемский	100 36
4. Кондопожский	100 11
5. Лахденпохский	57 16
6. Лоухский	80 15
7. Медвежьегорский	78 13
8. Муезерский	97 35
9. Олонецкий	80 8
10. Питкярантский	94 13
11. Прионежский	82 26
12. Пряжинский	65 31
13. Пудожский	69 8
14. Сегежский	60 12
15. Сортавальский	53 28
16. Суоярвский	99 27

Известно, что в настоящее время за поселениями, как и бюджетами всех уровней, на постоянной основе закреплены определенные налоги. В этой связи важным является рассмотрение роли каждого закрепленного за поселениями налога. Общим для всех поселений является то, что основную роль в формировании собственных доходов играет налог на доходы физических лиц, зачисляемый в бюджеты поселений по нормативу 10%. В среднем по всем поселениям этот налог в расчете на душу населения составил 663 рубля. В 75 поселениях налог на доходы физических лиц был ниже среднего уровня, в 41 поселении ниже 300 рублей. Доля этого налога в собственных доходах в среднем по всем поселениям составила 77%, а в 46 поселениях – на уровне 80 – 99%. Межрайонные различия между максимальной и минимальной величинами составили 3 раза (от 1071 до 356 рублей), между городскими поселениями всех муниципальных районов (городских округов) – 5,7 раза (от 1241 до 216 руб.), между сельскими поселениями – 31 раза (от 1673 до 54 руб.).

Внутрирайонные различия представлены в таблице 3.

Таблица 3

*Внутрирайонные различия по налогу на доходы физических лиц и его доле в собственных доходах между максимальной и минимальной величинами (числитель – максимальная величина, знаменатель – минимальная)*

Муниципальные районы	Среднедушевой налог на доходы физических лиц, руб.	Доля налога на доходы физических лиц в собственных доходах, %
1	2	3
1. Беломорский	988	92
	224	68
2. Калевальский	900	99
	461	98
3. Кемский	1083	92
	216	80
4. Кондопожский	1028	95
	268	52
5. Лахденпохский	610	82
	91	47
6. Лоухский	1241	94
	124	34

1	2	3
7. Медвежьегорский	1020 64	81 25
8. Муезерский	761 300	68 42
9. Олонецкий	720 54	68 42
10. Питкярантский	851 131	84 49
11. Прионежский	1673 137	90 43
12. Пряжинский	463 454	94 74
13. Пудожский	564 72	72 27
14. Сегежский	816 176	91 66
15. Сортавальский	870 369	87 63
16. Суоярвский	911 379	94 88

Заметны внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинами налога на доходы физических лиц и доли этого налога в собственных доходах.

В соответствии с БК РФ закрепленным и в законе РК «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» вторым налогом, зачисляемым в бюджеты поселений, является земельный налог по нормативу 100%.

О роли этого налога в бюджетах поселений говорят следующие данные. По всем поселениям РК в расчете на душу населения он составил 129 руб., а в 86 поселениях ниже среднего уровня, в том числе ниже 25% в 30 поселениях. Доля этого налога в собственных доходах в среднем по всем поселениям составила -15%, а в 75 поселениях ниже среднего уровня, в том числе в 35 поселениях 1 – 5%. Межрайонные различия между максимальной и минимальной величинами составили 66 раз (от 591 до 9 руб.), а доля в собственных доходах – от 39 до 2%. Различия между городскими поселениями составили 103 раза (от 720 до 77 руб.), а доля в собственных доходах – от 41 до 1%. Различия между

сельскими поселениями составили 231 раз (от 925 до 4 руб.), а доля в собственных доходах – от 47 до 1%.

Внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинами показаны в таблице 4.

Таблица 4

*Внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинами земельного налога (числитель – максимальная величина, знаменатель – минимальная)*

Муниципальные районы	Различия между максимальной и минимальной величинами, руб.	Различия по доле в собственных доходах, %
1	2	3
1. Беломорский	70 4	14 1
2. Калевальский	10 10	1 1
3. Кемский	48 4	4 1
4. Кондопожский	925 11	47 2
5. Лахдепохский	39 38	20 5
6. Лоухский	37 33	19 3
7. Медвежьегорский	226 214	72 18
8. Муезерский	24 23	5 2
9. Олонецкий	17 4	13 1
10. Питкярантский	86 39	17 8
11. Прионежский	192 150	54 9
12. Пряжинский	102 14	16 3
13. Пудожский	58 54	33 7

1	2	3
14. Сегежский	72	27
	65	7
15. Сортавальский	83	14
	81	8
16. Суоярвский	48	11
	47	5

Еще большие по сравнению с налогом на доходы физических лиц внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинами по земельному налогу и доле его в собственных доходах.

Существенно меньшую роль по сравнению с двумя предыдущими налогами играет закрепленный за поселениями налог на имущество физических лиц. Так, в среднем по всем поселениям в расчете на душу населения он составил всего 12 руб., а доля его в собственных доходах – 1%. Межрайонные различия между максимальной и минимальной величинами – 23 раза (от 46 до 2 руб.), а доля в собственных доходах от 8 до 1%. Различия между городскими поселениями составили 46 раз (от 92 до 2 руб.), а доля в собственных доходах – от 10 до 1%. Различия между сельскими поселениями – 20 раз (от 20 до 1 руб.), а доля в собственных доходах – от 10 до 1%.

Анализ роли закрепленных за поселениями налогов показывает существенные различия роли каждого из трех налогов в формировании доходов бюджетов поселений. Для подавляющего числа поселений суммарный вклад закрепленных налогов не обеспечивает реализацию важного принципа – самостоятельность бюджетов, их независимость от финансовой помощи вышестоящих бюджетов.

Незначительную роль выполняют неналоговые доходы, т. е. доходы, которые должны «зарабатывать» поселения. В поселениях пяти муниципальных районов нет неналоговых доходов. В среднем по всем поселениям они составили в расчете на душу населения 60 рублей, а их доля в собственных доходах – 7%. Различия между максимальной и минимальной величинами – 14 раз (от 354 до 25 руб.), а их доля в собственных доходах – от 38 до 4%. Различия между городскими поселениями составили 248 раз (от 497 до 2 руб.), между сельскими поселениями – 611 раз (от 611 до 1 руб.).

Значительную часть общих доходов в бюджетах поселений составляют дотации из РФФПП. Так, в среднем по всем поселениям они со-

ставили в расчете на душу населения 352 руб. В 77 поселениях среднедушевые дотации были выше среднего уровня, в том числе в 33 поселениях они составили свыше 800 рублей. Различие по городским поселениям между максимальной и минимальной величинами -11,7 раза (от 341 до 29 руб.), по сельским поселениям – 41 раз (от 7622 до 186 руб.). Существенная асимметрия по доле дотаций в доходах с учетом дотаций. В среднем по всем поселениям она составила 29%, а в 85 поселениях выше среднего уровня, в том числе в 40 поселениях, свыше 50%

Внутрирайонная асимметрия представлена в таблице 5.

Таблица 5

*Внутрирайонные различия дотаций из РФФПП между максимальной и минимальной величинами (числитель – максимальная величина, знаменатель – минимальная)*

Муниципальные районы	Дотации из РФФПП, руб.	Доля дотаций из РФФПП в общих доходах, %
1	2	3
1. Беломорский	1303	74
	581	48
2. Калевальский	1973	68
	342	30
3. Кемский	1034	64
	848	42
4. Кондопожский	2790	93
	1056	35
5. Лахдепохский	907	83
	485	43
6. Лоухский	1305	78
	36	3
7. Медвежьегорский	1644	85
	507	49
8. Муезерский	815	62
	297	24
9. Олонецкий	1750	94
	153	14
10. Питкярантский	1220	85
	515	63
11. Прионежский	837	73
	186	11

1	2	3
12. Пряжинский	1088	67
	270	30
13. Пудожский	1888	92
	341	29
14. Сегежский	1836	87
	83	8
15. Сортавальский	688	54
	69	6
16. Суоярвский	1004	70
	451	43

Данные таблицы 5 свидетельствуют о значительных внутрирайонных различиях между максимальной и минимальной величинами дотаций из РФФПП и их доле в общих доходах.

Значительная доля финансовой помощи в подавляющем числе поселений естественно вызывает большую, а иногда полную зависимость органов власти поселений от региональных и органов районных муниципальных образований. В этой связи возникает необходимость «поиска» источников максимальной финансовой независимости и заинтересованности в наращивании доходного потенциала органов власти поселений.

В конечном счете бюджетная обеспеченность расходных полномочий поселений обеспечивается общими доходами бюджетов.

Собственные доходы с учетом финансовой помощи (дотации, субвенции, субсидии) в расчете на душу населения в среднем по всем поселениям составили 1434 руб. Различия между максимальной и минимальной величинами по городским поселениям составили 2 раза (от 2035 до 968 руб.), сельскими поселениями – 10,3 раза (от 8277 до 806 руб.). Межрайонные различия – 1,7 раза (от 1769 до 1041 руб.).

Внутрирайонные различия собственных доходов с учетом финансовой помощи представлены в таблице 6. Заметим, что в новой редакции БК РФ в статье 47 к собственным доходам бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований относятся доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из федерального фонда компенсаций и(или) региональных фондов компенсаций. Это «новшество» справедливо подвергается критике, ибо оно порождает иждивенчество.

Таблица 6

*Внутрирайонные различия в собственных доходах с учетом финансовой помощи между максимальной и минимальной величинами (числитель – максимальная величина, знаменатель – минимальная)*

Муниципальные районы	В рублях	В размах
1. Беломорский	2319 1075	2,2
2. Калевальский	3194 1140	2,8
3. Кемский	2030 1347	1,5
4. Кондопожский	8277 1752	4,7
5. Лахденпохский	1463 1301	1,1
6. Лоухский	2064 1233	1,7
7. Медвежьегорский	2329 1413	1,6
8. Муезерский	1722 1207	1,4
9. Олонецкий	2560 806	3,2
10. Питкярантский	1965 1034	1,9
11. Прионежский	2256 973	2,3
12. Пряжинский	1703 946	1,8
13. Пудожский	2121 1128	1,9
14. Сегежский	2170 1294	1,7
15. Сортавальский	2013 1447	1,4
16. Суоярвский	1543 968	1,6



Из данных таблицы 6 видно, что за исключением одного района внутрирайонные различия между максимальной и минимальной величинами составляют от 1,4 до 3,2 раза.

В статье 86 новой редакции БК РФ определены расходные обязательства муниципального образования, в соответствии с которыми формируются расходы бюджетов муниципальных районов (городских округов), городских и сельских поселений.

Доходы с учетом финансовой помощи только в 8 поселениях превышали расходы, в остальных бюджеты были дефицитными.

### **Общие выводы**

1. В бюджетах поселений РК существенна асимметрия межрайонная, внутрирайонная, межпоселенческая по собственным доходам, закрепленным налогам, неналоговым доходам, бюджетной обеспеченности.

2. Незначительная роль земельного налога, особенно налога на недвижимость физических лиц, неналоговых доходов в формировании бюджетов поселений.

3. Значительная доля в формировании бюджетов поселений финансовой помощи, что вызывает зависимость органов власти поселений от региональных и районных муниципальных органов власти.

4. Дефицитность бюджетов поселений, их значительная дифференциация.

Все это определяет необходимость дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений, их механизмов для обеспечения финансовой самостоятельности, заинтересованности поселений в наращивании доходного потенциала.

## ВНЕШНИЙ АУДИТ БЮДЖЕТОВ – ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ

**Е. М. Савельева, В. В. Литвинцев**

*Контрольно-счетная Палата Москвы*  
[savelieva@ksp.mos.ru](mailto:savelieva@ksp.mos.ru), [litvintsev@ksp.mos.ru](mailto:litvintsev@ksp.mos.ru)

В соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» из Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) с 1 января 2008 года будет исключено положение о том, что контрольные органы (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, далее – КСО) создаются законодательными (представительными) органами для проведения внешнего аудита бюджета.

Учитывая, что внешний аудит бюджета, как предназначение, основная функция КСО, остается в законодательстве субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>, незавершенность процесса внесения изменений в БК РФ, существование большого количества методических и научных разработок, связанных с разработкой данного понятия, нам представляется уместным сохранить его в названии настоящего доклада. Но главное – если понимать аудит как независимое компетентное суждение о возможности принятия управленческих решений на основе представленной финансовой отчетности (суждение по отчетности в целом на основе результатов выборочных проверок) – это понятие как нельзя более соответствует месту и роли КСО в бюджетном процессе.

Вместе с тем определение термина «внешний аудит бюджетов» не давал ни сам БК РФ, ни иные нормативные правовые акты. Действующий Регламент Контрольно-счетной палаты Москвы определяет внешний аудит бюджета города Москвы как «комплекс контрольных мероприятий Палаты, проводимых с целью системного поэтапного получения и оценки объективных данных о ходе и результатах исполнения бюджета города Москвы и реализации государственных программ,

---

<sup>1</sup> Например, ч. 4 статьи 31 Устава города Москвы: «Внешний аудит бюджета города Москвы осуществляет Контрольно-счетная палата Москвы».

установлению достоверности отчетности, законности осуществляемого бюджетного процесса, рациональности и эффективности формирования и использования бюджетных средств, а также оценки состояния внутреннего финансового контроля в системе органов исполнительной власти».

Как можно заметить, в это понятие легко вписываются все те задачи, которые должны решать КСО в соответствии с требованиями БК РФ (в том числе и новой его редакции).

Так как КСО созданы для поддержки принятия законодательными (представительными) органами решений, связанных с получением и использованием государственных средств, перед КСО стоят две принципиально разные группы задач:

1) в рамках поддержки процессов утверждения депутатами бюджета и отчета об его исполнении – подготовка соответствующих заключений (на основе контроля разработки и исполнения бюджетов – регулярного, единообразного),

2) в рамках поддержки процессов принятия и изменения законов, определяющих правила формирования и использования государственных средств, – оценка эффективности формирования и использования государственных средств (индивидуальные, поисковые исследования, как правило, рассматривающие долгосрочные периоды работы органов исполнительной власти).

При этом законом города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы» предусмотрено не только выявление в ходе государственного финансового контроля нарушений законодательства, но и оценка эффективности использования средств города и выявление ущерба городу (по аналогии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», которым предусмотрены аналогичные действия в отношении государственных средств и ущерба государству).

Общеприняты два различных понятия ущерба – правовое и экономическое. Право определяет ущерб как вред, нанесенный лицу противоправными действиями другого лица или неисполнением другим лицом договорных обязательств, оно предусматривает наличие и взаимодействие двух субъектов, один из которых нарушает законные права другого (не соблюдая нормы законов или условия договоров, участником которых он является). При этом и гражданское, и уголовное право во всех случаях относит решение вопроса о факте причинения ущерба к полномочиям суда. Экономическое понятие ущерба зна-

чительно шире правового. Оно включает в себя как вред, нанесенный действиями другого лица (ущерб в правовом его понимании), так и убытки, непредвиденные расходы, утрату имущества и денег, недополученную выгоду, обусловленные неоптимальной, неэффективной деятельностью самого хозяйствующего субъекта. Так как экономическое понятие ущерба используется в первую очередь для собственной оценки субъектом результатов своей деятельности в целях выработки на будущее более эффективных стратегий и правил поведения, необходимости в судебном рассмотрении фактов такого ущерба нет.

Так как законодательством предусмотрено осуществление КСО контроля не только за правомерностью, но и за эффективностью деятельности по получению и использованию государственных средств,<sup>2</sup> можно сделать вывод о том, что в законах о Счетной палате Российской Федерации и о Контрольно-счетной палате Москвы (далее – КСП Москвы) использовано экономическое понятие ущерба, включающее все негативные экономические последствия для государства (города). Ущерб городу, выявляемый (подлежащий выявлению) КСП Москвы, связан с нарушениями и с недостатками в деятельности представителей города – органов государственной власти, иных государственных органов и государственных организаций и их должностных лиц. Ущерб городу, наносимый неправомерными действиями частных лиц (такими, как уклонение от уплаты налогов, кража государственного имущества и подобными) должен предотвращаться и пресекаться представителями государства – должностными лицами и государственными организациями. Если этого не происходит, ущерб, понесенный городом, обусловлен не только действиями нарушителя законодательства, но и бездействием (либо ненадлежащим действием) тех должностных лиц и государственных служащих, которые должны препятствовать соответствующим нарушениям (получающих и использующих государственные средства для выполнения этих задач и функций).

Виды ущерба городу показаны схематично на рис. 1.

---

<sup>2</sup> Кроме того, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» предусмотрено выявление ущерба государству, связанного не только с нарушением законодательства, но и с бесхозяйственностью лиц, работающих с государственными средствами.



Рис. 1. Виды ущерба городу

Исходя из этого все оцениваемые в ходе государственного финансового контроля ситуации можно разделить на 4 группы:

		Нарушение законодательства	
		есть	нет
Ущерб государству (государственными средствам)	есть	А	Б
	нет	В	Г

Разные ситуации требуют и различных действий органов государственного финансового контроля:

А – необходимо принятие мер по устранению нарушения (нарушений) и возмещению ущерба;

Б – целесообразно разработать предложения для законодательного органа об установлении правила (условия, ограничения, запрета), препятствующего действиям, причиняющим ущерб государству;

В – 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;

Г – в принятии мер нет необходимости.

Совокупность оценок всех рассмотренных ситуаций составляет 2 характеристики исполнения бюджета:

– дисциплину, которая оценивается степенью тяжести и распространенностью нарушений,

– действенность, которая оценивается размерами ущерба государству, т. е. объемами недополучения, утраты, бесполезных (избыточных, безрезультатных и непроизводительных) расходов бюджетных средств.

Исходя из этого при проведении внешнего аудита бюджета в части исполнения бюджета по расходам все фактически израсходованные средства должны быть отнесены к одной из следующих 4 групп:

- а) средства, израсходованные без нарушений и недостатков,
- б) средства, израсходованные с нарушениями, не влекущими ущерб городу;
- в) ущерб городу, вызванный нарушениями;
- г) ущерб городу, вызванный недостатками.

При проверке исполнения бюджета по доходам все зачисленные в бюджет средства необходимо отнести к одной из 2 групп – средства, полученные с нарушениями, и средства, полученные без нарушений, а также должны быть выявлены<sup>1</sup> еще 2 соответствующие им группы – суммы средств, не полученных в бюджет вследствие нарушений, и суммы средств, не полученных в бюджет вследствие недостатков,

Соотношения между различными из этих групп и являются характеристиками дисциплины и действенности исполнения бюджета.

В условиях проводимой бюджетной реформы, перехода на среднесрочное финансовое планирование, внедрения принципов организации бюджетного процесса, ориентированных на достижение конечного результата, происходит расширение прав главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и прямых бюджетополучателей. При этом, естественно, сохраняется принцип целевого расходования бюджетных средств, но наряду с этим должна возрасти ответственность в случаях недостижения конечного результата или неэкономного расходования бюджетных средств.

Это, в свою очередь, требует внесения адекватных изменений в организацию контрольной деятельности в рамках бюджетного процесса.

Для КСО актуальной является проблема реализации результатов проведенных контрольных мероприятий. Полномочия КСО, как правило, заканчиваются возможностью выдачи обязательных для рассмотрения представлений либо обязательных для исполнения предписаний. В то же время в соответствии с БК РФ полномочиями в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства КСО не обладают.

На сегодняшний день вопросы применения санкций за нарушения бюджетного законодательства в городе Москве урегулированы постановлением Правительства Москвы от 16.11.2004 № 798-ПП «Об утверждении порядка применения финансовыми органами города Москвы мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации при использовании средств бюджета города Москвы» (далее – Порядок) и разработанным в соответствии с данным постановлением Регламентом организации работы финансовых органов города Москвы по применению мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации при использова-

---

<sup>1</sup> С применением экспертных оценок.

нии средств бюджета города Москвы (утвержден приказом Департамента финансов города Москвы № 34 от 27.05.2005).

Порядок предусматривает, что органы, уполномоченные осуществлять государственный финансовый контроль, при выявлении нецелевого использования средств бюджета города Москвы оформляют представления о применении мер принуждения к нарушителям и направляют их в финансовые органы города Москвы. Департамент финансов города Москвы обязан предоставлять органам государственного финансового контроля, от которых получены представления, информацию о мерах принуждения, принятых к нарушителям.

Основной проблемой для полноценной реализации принятого Порядка является отсутствие единых для всех участников бюджетного процесса подходов при проведении контрольных мероприятий и классификации выявленных нарушений и недостатков. Данная проблема актуальна не только для города Москвы, но и в целом для Российской Федерации. В первую очередь это относится к органам внешнего и внутреннего финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, а также к Федеральному казначейству, органам, исполняющим бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, как к органам, уполномоченным в соответствии с БК РФ принимать решение о применении мер принуждения к нарушителям финансовой дисциплины. Но не менее важна работа по унификации вопросов финансового контроля и для главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств. С одной стороны, они являются основными объектами финансового контроля, обеспечивающими результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств, с другой стороны, сами осуществляют контроль за получателями бюджетных средств.

С января 2006 года в КСП Москвы введен в действие и применяется Классификатор нарушений, недостатков и их последствий, выявляемых КСП Москвы, 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 сегодняшний день действует девятая



версия Классификатора, она размещена на официальном сайте КСП Москвы в разделе «Нормативно-методическая база».

Должностные лица КСП Москвы обязаны руководствоваться формулировками Классификатора при отражении в материалах контрольных мероприятий нарушений, недостатков и их последствий.

На основе Классификатора КСП Москвы Главным управлением государственного финансового контроля города Москвы разработан свой классификатор. Основные отличия в том, что классификатор ГУГФК не содержит главы по планированию получения и использования средств и содержит главу по ценообразованию и применению регулируемых цен (тарифов).

В настоящее время по поручению Мэра Москвы КСП Москвы совместно с Департаментом финансов г.Москвы и Главным управлением государственного финансового контроля города Москвы начата работа по созданию единого Общегородского классификатора нарушений, недостатков и их последствий при формировании и использовании государственных (муниципальных) средств, ценообразовании и применении регулируемых цен (тарифов) на продукцию в городе Москве.

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. Кроме того, анализ причин нарушений и недостатков, обобщение правоприменительной практики позволят активизировать и сделать более объективной работу по совершенствованию бюджетного законодательства в городе Москве.

Помимо вышеуказанной причины – необходимости стандартизации методических подходов при классификации выявляемых нарушений и недостатков актуальность введения в практику контрольной деятельности Классификатора обусловлена внедрением методов аудита во внешнюю проверку исполнения бюджета, а также широким применением информационных технологий в процессе подготовки интегральных аналитических и информационных документов.

В соответствии с новыми требованиями БК РФ в процессе внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета контрольно-счетным органам предстоит в сжатые сроки проверить отчетность всех

главных администраторов бюджетных средств и подготовить заключения по каждому из них. На наш взгляд, такая проверка с выражением суждения о достоверности представленной отчетности возможна 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. Также разрабатываются соответствующие методики проверки получателей и распорядителей бюджетных средств.

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 минимуму 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 обычной практике эффективного поведения. А у неэффективного действующего органа вряд ли есть право оценивать эффективность деятельности иных организаций.

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. Перечень основан на рассмотрении каждой из оцени-

ваемых (анализируемых) ситуаций с нескольких точек зрения в зависимости от этапа работы, ее субъектов и объектов:

- с точки зрения качества исходной организации (структуры государственных органов и организаций и регламентации их деятельности);
- с точки зрения качества планирования формирования и использования государственных средств;
- с точки зрения качества исполнения бюджета, управления и распоряжения государственной собственностью – используя разные критерии и показатели в зависимости от:
  - направления, вида использования государственных средств;
  - типа организации;
  - отрасли.

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 УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА**

**С. П. Сазонов**

*Руководитель Управления Федерального казначейства  
по Волгоградской области, г. Волгоград*

[info@volgft.ru](mailto:info@volgft.ru)

Проводимые реформы местного самоуправления непосредственно сопряжены с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 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 выбран на 2006 год 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 органы – 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.

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 ка-

значейством 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 плана-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 осуществления 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 Инструкцией, 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.

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 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 каждым гражданином России.

## «ДОНОРЫ» И «РЕЦИПИЕНТЫ»: ДВА ПОДХОДА

**С. В. Сигова, В. А. Гуртов**

*Петрозаводский государственный университет*  
[sigova@onego.ru](mailto:sigova@onego.ru), [vgurt@psu.karelia.ru](mailto:vgurt@psu.karelia.ru)

**А. С. Ревайкин**

*Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск*  
[asr@onego.ru](mailto: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 зачисляются 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.

В настоящее время применяется несколько методик для указанной характеристики субъектов (табл. 1).

Таблица 1

*Возможные варианты расчета сбалансированности  
бюджетных средств*

№	Показатель	Формула	Значение
1	Сбалансированность=	$\frac{\text{ДохКБ СФ} - \text{БП}}{\text{РхКБ СФ}}$	Традиционная методика определения «донор»/ «реципиент»
2	Сбалансированность=	$\frac{\text{Все доходы} - \text{БП}}{\text{Все расходы}}$	Частичный учет федеральных средств
3	Сбалансированность=	$\frac{\text{Уплач. в ФБ налоги}}{\text{Получ. из ФБ средства}}$	
4	Сбалансированность=	$\frac{\text{Все доходы} - \text{БП}}{\text{Все расходы} - \text{Тр}}$	Обеспеченность расходов территорий доходами

где ДохКБ СФ – доходы консолидированного бюджета субъекта Федерации,

РхКБ СФ – расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации,

БП – безвозмездные перечисления,

ФБ – федеральный бюджет,

Тр – трансферты.

1. Следование традиционному подходу и рассмотрение доходов (за исключением финансовой помощи) и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ показало, что в 2006 году только у 6 регионов было достаточно средств для осуществления возложенных полномочий (табл. 2).

Таблица 2

*Перечень субъектов, обладавших профицитом консолидированного бюджета субъекта Федерации в 2006 году (без учета финансовой помощи)\**

п/п	Название СФ	Типология Минрегионразвития
1.	81 – Агинский Бурятский автономный округ	Депрессивные регионы Кризисные
2.	84 – Ненецкий автономный округ	«Опорные регионы» сырьевой регион
3.	72 – Санкт-Петербург	«Регионы – локомотивы роста» Мировые города
4.	67 – Тюменская область	«Опорные регионы» сырьевой регион
5.	73 – Москва	«Регионы – локомотивы роста» Мировые города
6.	69 – Челябинская область	«Опорные регионы» Старопромышленный регион

*\* расположены по убыванию размера превышения доходов над расходами*

Характеристика субъектов, обладающих некими выдающимися параметрами на фоне остальных, является очень важным вопросом. Авторы сочли возможным использовать типологию регионов РФ, разработанную Министерством регионального развития РФ на основе

«Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», представленной на заседании Правительства Российской Федерации 30 июня 2005 года [1]. В типологии все субъекты РФ объединены в группы по основанию развития, степени включенности в мировые процессы развития – глобализацию, урбанизацию и неоиндустриализацию.

Согласно официальной информации Министерства регионального развития Российской Федерации, субъекты, входящие в один тип, с одной стороны, имеют близкие значения показателей социально-экономического развития, а с другой стороны, общие тенденции развития. В типологии выделено 3 основных типа регионов, включающих по 2 подтипа, и отдельно обозначен особый внесистемный тип.

В таблице 2 субъектам дана характеристика с точки зрения указанной типологии. Как следует из представленных данных, наибольшее превышение доходов консолидированного бюджета над расходами (без учета финансовой помощи) зафиксировано в Агинском Бурятском автономном округе, относящемся к группе кризисных депрессивных регионов. Субъекты Федерации, включенные в эту группу, характеризуются значительным экономическим спадом в основных отраслях в течение последних 10 лет, также отмечаются низкий уровень жизни населения, дефицит трудовых ресурсов.

Остальные пять субъектов обладают гораздо более высоким уровнем социально-экономического развития, и они относятся либо к «регионам – локомотивам роста», либо к «опорным регионам».

Таким образом, бездефицитность консолидированных бюджетов СФ нельзя объяснить только степенью развития экономики и социальных процессов. Кроме того, существенным ограничением данного подхода является то, что он учитывает далеко не все средства, которые регион может мобилизовать в виде доходного потенциала, и не берутся в расчет все государственные расходные полномочия, осуществляемые на соответствующей территории.

Другие методики, определяющие «доноров» и «реципиентов», предлагают тем или иным образом учитывать федеральные средства. Однако учет происходит частичный. Например, предлагается рассматривать разницу между уплаченными в федеральный центр налогами и полученными оттуда средствами либо осуществлять сопоставление доходного потенциала региона (как совокупности доходов, поступаю-

щих во все уровни бюджетной системы с территории данного субъекта Федерации) без учета безвозмездных перечислений и совокупности расходов, осуществляемых на территории СФ. Последний вариант таит в себе определенную неточность, нарушающую баланс денежных потоков: из доходного потенциала исключается финансовая помощь, однако она остается в расходах.

С учетом ограничений рассмотренных выше вариантов определения сбалансированности бюджетных средств территорий СФ мы предлагаем следующее. Из федерального бюджета в консолидированные бюджеты СФ поступает финансовая помощь («трансферты» для ФБ), которая отражается как безвозмездные перечисления в доходах консолидированных бюджетов. Следовательно, если анализировать разницу между доходами и расходами территорий, из доходов надо вычесть безвозмездные перечисления, а из расходов ФБ – трансферты. Поскольку трансферты равны безвозмездным перечислениям, достаточно для построения баланса из доходов ФБ вычесть расходы ФБ на территории субъекта Федерации для исключения «двойного счета».

Принимая во внимание, что нас интересует отношение доходов к расходам, финансовая помощь, количественно совпадающая с безвозмездными перечислениями, из расчетов выпадает, то есть мы можем сопоставлять все доходы территорий со всеми расходами.

Учет в проводимом анализе всех доходов, собираемых на территории субъектов, и расходов всех уровней бюджетной системы в пределах каждой территории существенным образом изменил ситуацию. Количество регионов, способных обеспечить собираемыми доходами все расходы бюджетной системы РФ на территории субъекта Федерации, стало в 6,5 раз больше, а именно, 39 субъектов РФ.

Таким образом, изменение условий определения «доноров» и «реципиентов» существенно преобразует перечень субъектов, характеризующихся сбалансированностью бюджетной системы. Наглядное изображение двух описанных подходов: 1) сопоставление доходов («минус» безвозмездные перечисления) и расходов консолидированных бюджетов СФ; 2) сопоставление совокупных доходов и расходов территорий субъектов РФ представлено на рисунке 1.

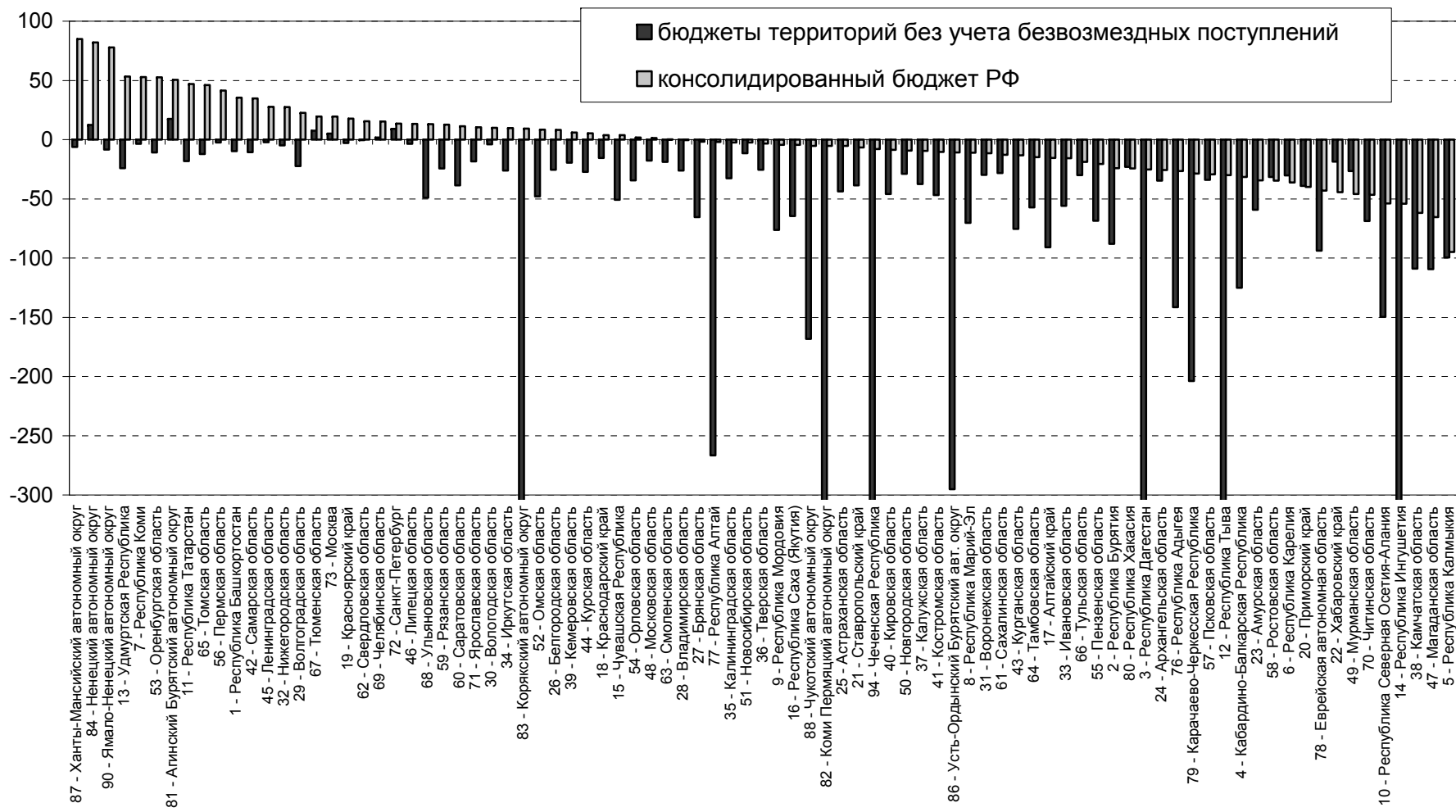


Рис. 1. Распределение субъектов РФ по уровню дефицита (профицита) доходов/расходов, 2006 год, %

- 1) светлые столбцы – совокупные доходы/расходы для всех уровней бюджетной системы РФ на территориях субъектов Федерации;
- 2) темные столбцы – доходы/расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Используя типологию Минрегионразвития РФ, в перечне сбалансированных по доходам и расходам бюджетной системы оказались субъекты, принадлежащие к следующим типам (табл. 3).

Таблица 3

*Перечень субъектов, обладавших превышением совокупных доходов над совокупными расходами для всех уровней бюджетной системы РФ на территории субъекта Федерации в 2006 году*

Типология Минрегионразвития РФ	Название СФ
«Регионы – локомотивы роста» Мировой город (2)	г. Москва, г. Санкт-Петербург
«Регионы – локомотивы роста» Центр федерального значения (8)	Краснодарский край, Красноярский край, Ленинградская область, Московская область, Пермская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Свердловская область
«Опорные регионы» Старопромышленный регион (11 из 15)	Белгородская область, Волгоградская область, Вологодская область, Иркутская область, Липецкая область, Нижегородская область, Омская область, Самарская область, Томская область, Челябинская область, Ярославская область.
«Опорные регионы» сырьевой регион (6 из 9)	Ханты-Мансийский АО, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Тюменская область, Кемеровская область
«Депрессивные регионы» Фоновый регион (9 из 32)	Владимирская область, Курская область, Оренбургская область, Орловская область, Рязанская область, Саратовская область, Смоленская область, Удмуртская Республика, Чувашская Республика
«Депрессивные регионы» Кризисные (3 из 22)	Агинский Бурятский автономный округ, Корякский автономный округ, Ульяновская область

Из представленного в таблице 3 перечня из 39 субъектов РФ согласно типологии Минрегионразвития 28 регионов (или 72% от общего количества) обладают достаточно устойчивым экономическим положением и хорошим потенциалом развития, основанным на конкурентных преимуществах (речь идет о «регионах – локомотивах роста» и об «опорных регионах»).

Остальные 11 субъектов относятся к двум подтипам депрессивных регионов. Как уже указывалось, данная группа характеризуется, согласно типологии Минрегионразвития РФ, значительным экономическим спадом в основных отраслях в течение последних 10 лет и низким уровнем жизни населения.

Таким образом, в зависимости от выбранной методики мы получаем разное количество субъектов РФ, характеризующихся возможной «финансовой» автономией. 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.

Как видим, в полученный перечень «самодостаточных» попали регионы с совершенно различными характеристиками социально-экономического развития. Существующая типология Минрегионразвития не объясняет выявленного факта. Скорее наоборот, на основе полученных данных можно констатировать, что при построении типологии не были учтены важные параметры бюджетной системы, характеризующие развитие субъектов Федерации.

### **«Нефтегазовые» доходы**

Рассматривая современную ситуацию формирования доходной части консолидированного бюджета РФ, необходимо отметить роль, так называемых, «нефтяных» регионов.

Конституция Российской Федерации (ст. 9) определила, что земля и другие природные ресурсы закреплены в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В связи с этим можно говорить о том, что государство не только вправе, но и обязано более рационально распорядиться природными богатствами в интересах всех своих граждан. Одной из форм такого распоряжения является налогообложение природной минерально-сырьевой ренты и ее рационального использования в интересах Российской Федерации, ее территорий через установление налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (ст. 13 НК РФ).

Налоги на добычу углеводородного сырья распределены по стране крайне неравномерно – 82% этих поступлений приходится лишь на пять регионов (Ханты-Мансийский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий ав-



тономные округа, Татарстан и Томская область). Но поскольку недра являются общенародной собственностью, то и доходы от их эксплуатации должно получать все население страны в равной степени.

В этом случае важным оказывается вопрос о распределении природной ренты между бюджетами разных уровней. Позиция Минфина РФ состоит в том, чтобы перераспределять нефтяные и газовые доходы через федеральный бюджет между всеми субъектами Федерации.

В 2006 году пятью субъектами РФ было обеспечено формирование почти 1/3 доходной части федерального бюджета РФ (табл. 4).

Таблица 4  
*Поступление доходов в федеральный бюджет РФ [2]*

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

Согласно данным таблицы 3, 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 (рис. 2).

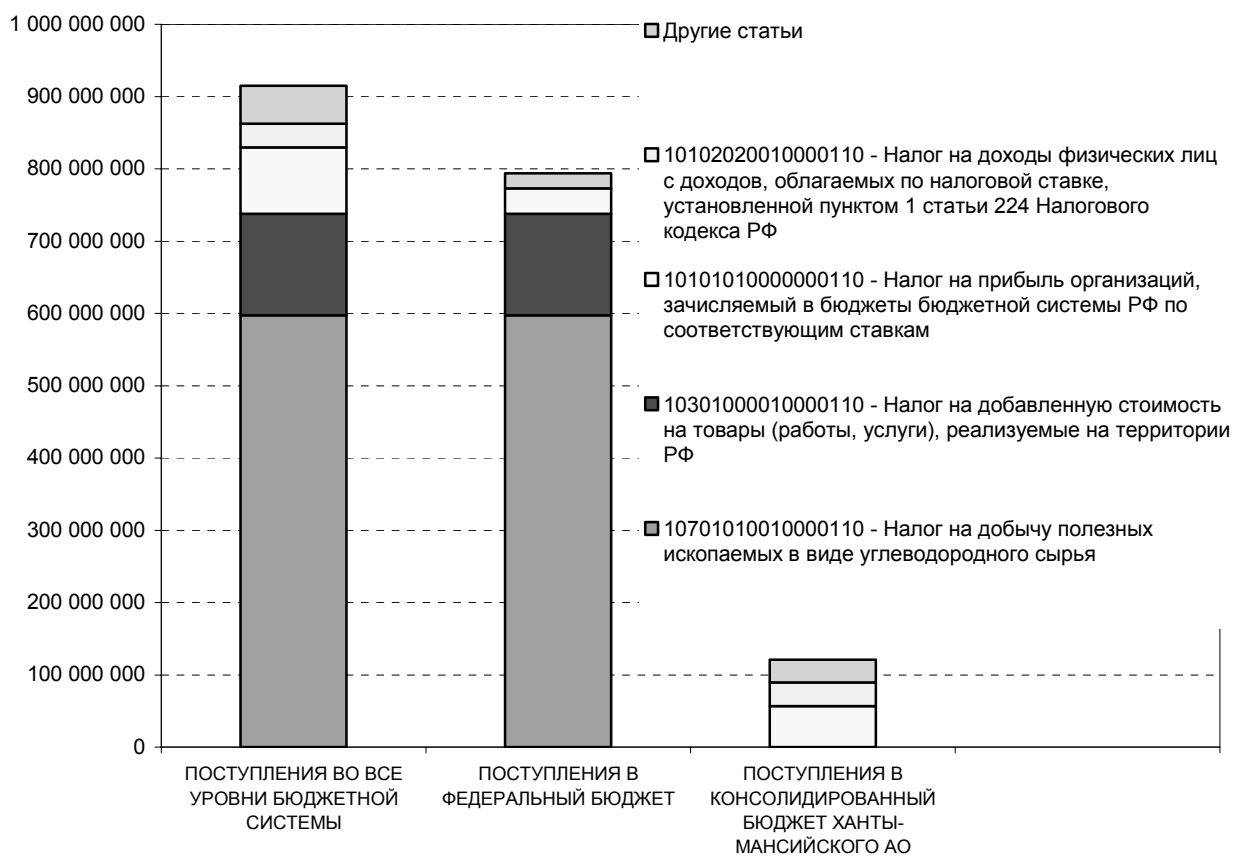


Рис. 2. Структура основных доходов бюджетной системы РФ на территории субъекта Федерации – Ханты-Мансийского АО по уровням бюджетов за 2006 год, тыс. руб.

Львиная доля от одного из основных результатов функционирования экономики региона, а именно количество собираемых налогов, перечисляется в федеральный бюджет. 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).

На рисунке 3 представлена структура основных доходов бюджетной системы РФ на территории Республики Татарстан в 2006 году.

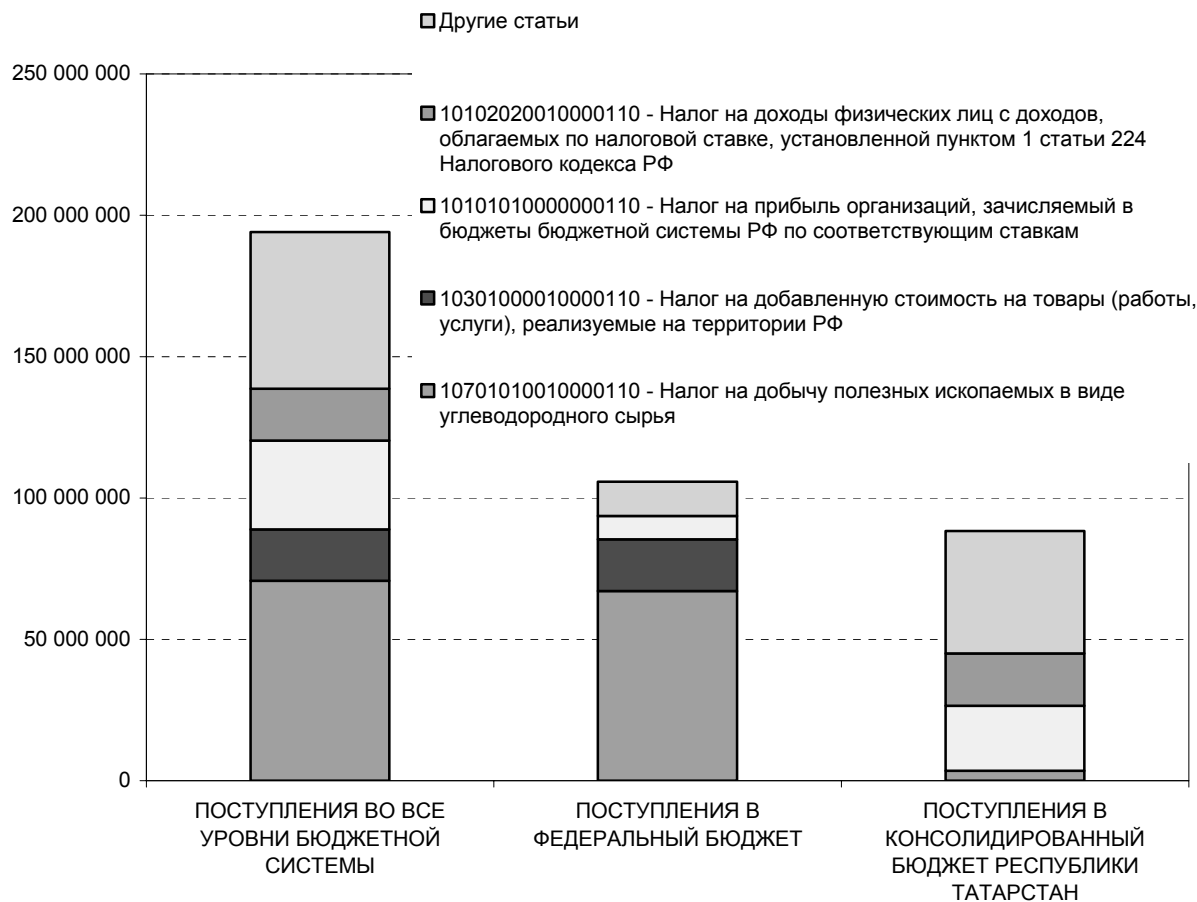


Рис. 3. Структура основных доходов бюджетной системы РФ на территории Республики Татарстан по уровням бюджетов за 2006 год, тыс. руб.

Из представленных на рисунке 3 данных следует, что в федеральный бюджет регион перечисляет на 120% доходов больше, чем в собственный консолидированный бюджет. В результате этого совокупный доходный потенциал территории в 2 раза больше консолидированного бюджета субъекта, и Татарстан относится к регионам-реципиентам, получающим финансовую помощь из федерального бюджета.

В результате процессов централизации на сегодняшний день указанные регионы в большей части «работают» на федеральный бюджет. В связи с этим авторы считают уместным применять термин «бюджетообразующие» субъекты по отношению к указанным 5 регионам. В 2006 году из всей совокупности доходов, собранных на территории рассматриваемых субъектов, в федеральный бюджет было перечислено Ненецким АО – 80,6% доходов, Ханты-Мансийским АО – 86,7%

доходов, Ямало-Ненецким АО – 79,2% доходов, Томской областью – 62,6%, Республикой Татарстан – 54,5% совокупных доходов.

### **Структура доходов «бюджетообразующих» субъектов РФ по уровням бюджетной системы**

В связи с существующими особенностями формирования доходного потенциала отдельных территорий субъектов РФ необходимо более подробно остановиться на его структуре, которая представлена в таблице 4 для 6 регионов. Кроме нефтегазовых регионов в таблицу включен г. Москва как субъект Федерации, обеспечивающий наибольшие объемы доходов в федеральном бюджете.

В 2006 году самой высокой зависимостью налогового потенциала от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат) характеризовались Ненецкий АО и Ханты-Мансийский АО – доля указанного налога составила по 65%; в доходах, перечисляемых в федеральный бюджет, 79 и 75% соответственно.

Совокупный доход Ямало-Ненецкого АО был сформирован за счет налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат) на 54%, причем доля этого же налога в доходах федерального бюджета, собираемых на территории, составила 68%.

Значения, приведенные в таблицах 4 и 5, несколько отличаются, поскольку при их формировании использовались различные источники. В то же время все качественные тенденции, отмеченные выше по интегральным показателям доходов, сохраняются.

Необходимо отметить, что в 2006 году, так же, как и в 2005 году, в совокупности 6 рассмотренных регионов обеспечили 54% доходов консолидированного бюджета. Относительно объемов средств, перечисляемых рассмотренными субъектами в разные уровни бюджетной системы РФ, ситуация следующая.

В структуре налогового потенциала Ямало-Ненецкого АО доля налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в 2005 году (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат) была еще выше – 52% (в доходах федерального бюджета – 66%), в Томской области – 34 и 46% соответственно, в Республике Татарстан – 31 и 57%.

Таблица 5

Структура доходов «бюджетообразующих» субъектов Федерации за 2006 год, тыс. руб. [3]

	Консолидированный бюджет Российской Федерации					Федеральный бюджет					Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации				
	Доходы бюджета – ИТОГО	в том числе				Доходы бюджета – ИТОГО	в том числе				Доходы бюджета – ИТОГО	в том числе			
		1 07 01010 01 0000 110 –налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат)	%	1 10 01020 01 0000 180 – вывозные таможенные пошлины (на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти)	%		1 07 01010 01 0000 110 –налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат)	%	1 10 01020 01 0000 180 – вывозные таможенные пошлины (на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти)	%		1 07 01010 01 0000 110 –налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат)	%	1 10 01020 01 0000 180 – вывозные таможенные пошлины (на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти)	%
Ханты-Мансийский автономный округ	914 731 002	597 181 049	65	0	793 666 330	597 181 049	75	0	121 064 672	0	0	0			
Ямало-Ненецкий автономный округ	311 692 882	166 818 647	54	0	247 071 435	166 818 647	68	0	64 621 447	0	0	0			
Республика Татарстан	194 149 249	70 698 366	36	0	105 822 389	67 163 447	63	0	88 326 860	3 534 918	4	0			
Томская область	69 178 685	23 935 851	35	0	43 281 002	22 763 605	53	0	25 897 683	1 172 246	5	0			
Ненецкий автономный округ	39 422 857	25 769 236	65	0	31 771 935	25 109 029	79	0	7 650 922	660 207	9	0			
Москва	4 267 998 195	1 537	0	1 623 685 542	3 510 061 498	1 460	0	1 623 685 542	46	757 936 697	77	0	0		
Итого по 6 субъектам	5 797 172 870	884 404 686	15	1 623 685 542	28	4 731 674 589	879 037 239	19	1 623 685 542	34	1 065 498 281	5 367 447	1	0	
Итого по РФ	10 642 841 201	1 135 823 761	11	1 895 764 250	18	6 276 298 154	1 083 489 039	17	1 895 764 250	30	3 798 325 107	52 334 722	1	0	

В таблице 4 помимо вышеуказанных «нефтяных» регионов представлен г. Москва. Это связано с тем, что согласно существующим данным ее доходный потенциал на 36% зависит от вывозных таможенных пошлин (на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти). Доходы, поступающие в федеральный бюджет с территории г. Москвы, сформированы за счет таможенных пошлин на 44%.

Необходимо отметить, что объем указанного вида доходов, перечисляемых в федеральный бюджет, в 2,6 раза превышает консолидированный бюджет СФ (рис. 4).

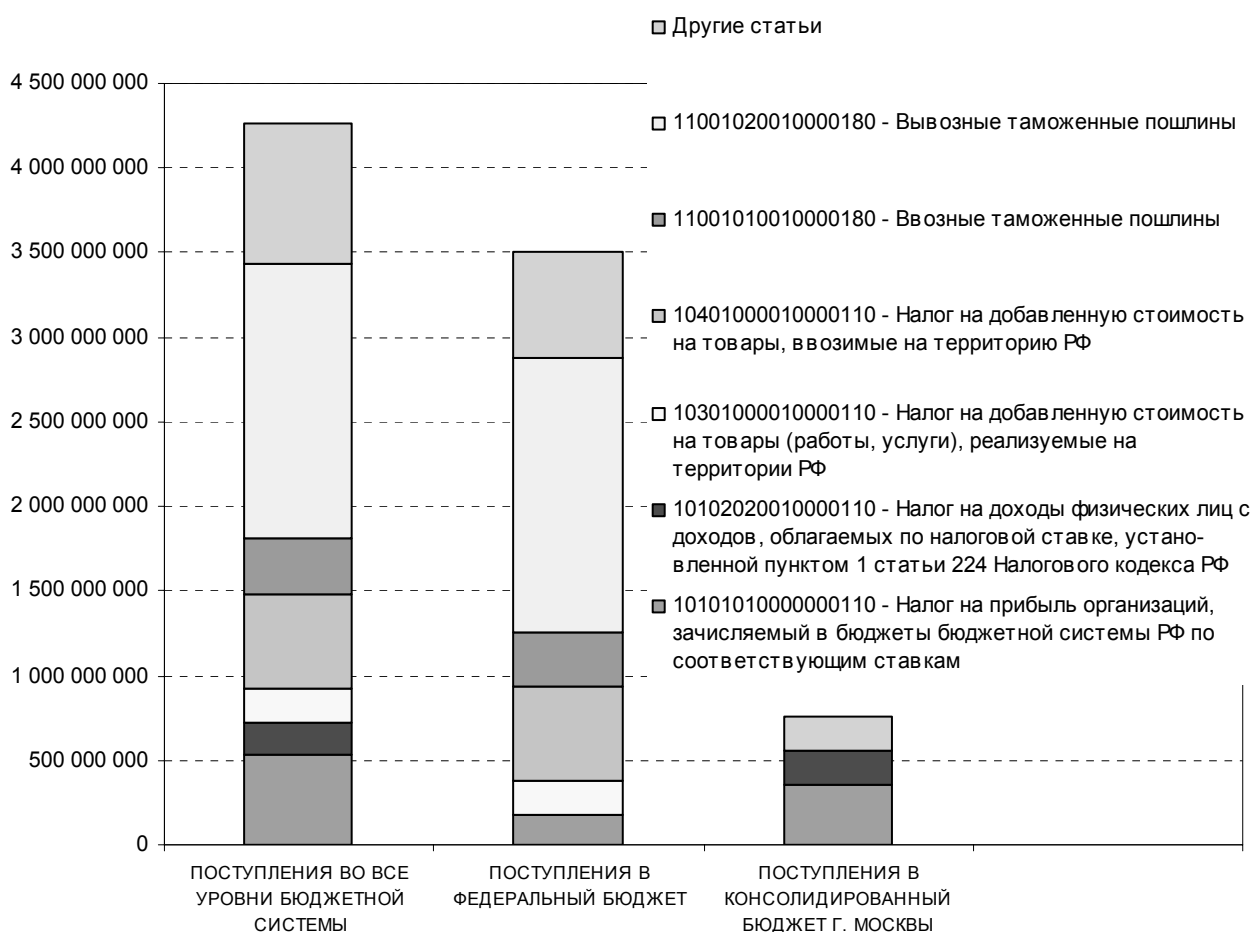


Рис. 4. Структура основных доходов бюджетной системы РФ на территории субъекта Федерации – г. Москва по уровням бюджетов за 2006 год, тыс. руб.

В доходном потенциале всех остальных субъектов Федерации указанные перечисления отсутствуют. Это связано с существующим порядком уплаты таможенных платежей на счета таможенных орга-

нов, который определяется в соответствии со статьей 120 Таможенного кодекса Российской Федерации ГТК России совместно с Минфином России и Минсвязи России. На сегодняшний день уплата таможенных пошлин с территории любого субъекта РФ осуществляется путем перечисления денежных средств «Получателю», которым является Управление федерального казначейства МФ РФ по г. Москве.

Например, реквизиты для перечисления таможенных платежей [4] Петрозаводской таможней следующие:

«ПОЛУЧАТЕЛЬ – Управление федерального казначейства МФ РФ по г. Москве (Петрозаводская таможня) ИНН 1001040978, КПП 100101001

БАНК ПОЛУЧАТЕЛЯ – Отделение № 1 Московского ГТУ Банка России, г. Москва, 705

БИК – 044583001

НОМЕР СЧЕТА – 40314810700000000003

НАЗНАЧЕНИЕ ПЛАТЕЖА – 10201000 Петрозаводская таможня, 96 Аванс таможенных платежей»

Таким образом, в связи с установленным порядком уплаты таможенных пошлин весь их объем проходит через Управление федерального казначейства МФ РФ по г. Москве и отражается в доходах, поступающих в федеральный бюджет, от единственного субъекта РФ – г. Москвы.

Представляется очевидным, что более точный учет перечислений в доходную часть бюджета (например, отражения таможенных пошлин в перечислениях субъектов, с территорий которых они непосредственно уплачиваются), внес бы новые коррективы в перечень регионов, обладающих сбалансированной бюджетной системой. Более высокими значениями совокупных доходов стали бы характеризоваться субъекты Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов. Существующий уровень централизации доходов, а также особенности учета поступлений в бюджетную систему РФ таможенных платежей искажают картину, и не дают реального представления о том, сколько же на самом деле «зарабатывает» регион и насколько он сам себя обеспечивает.

Таким образом, по результатам проведенного анализа делаем следующие выводы.

1. Представленные данные свидетельствуют о невозможности отнесения регионов к «донорам» или «реципиентам» на основе использования единственной оценки – «дефицитности» или «профицитности» консолидированного бюджета субъекта Федерации. Необходимо сопоставлять совокупные доходы и совокупные расходы всех уровней бюджетной системы РФ на территории каждого региона для получения соответствующих корректных выводов.

2. Обращает на себя внимание некорректность существующей типологии регионов Министерства регионального развития РФ. Мы полагаем, что при ее формировании не были учтены отдельные показатели. В частности, в составе регионов, обладающих столь редкой и ценной характеристикой, как регион – «донор», находится 11 депрессивных регионов (в том числе 9 «фоновых» и 3 «кризисных»). Субъект Федерации, обеспечивающий собственными силами все расходные обязательства, не должен быть отнесен к группе регионов со «значительным экономическим спадом в основных отраслях в течение последних 10 лет. Отличием депрессивных регионов является то, что при более низких в настоящее время, чем в среднем по стране, экономических показателях в прошлом это были развитые районы, по некоторым позициям занимавшие видное место в экономике страны. На территории депрессивных регионов отмечается низкий уровень жизни населения, дефицит трудовых ресурсов» [1].

3. Существующие «неточности» в учете доходного потенциала субъектов РФ, связанные с отражением всей совокупности перечисленных таможенных пошлин в доходах г. Москвы, вносят дополнительные искажения. Для получения достоверных данных о доходах, собираемых на территориях субъектов Федерации, необходимо отражать таможенные пошлины в перечислениях субъектов, с территориями которых они непосредственно уплачиваются.

#### Список литературы

1. Типология социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Сайт Минрегионразвития РФ. Режим доступа: <http://www.regnum.ru>

2. Социально-экономическое положение России. М.: Росстат, 2007.

3. Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ, консолидированных бюджетов СФ. Официальный сайт Федерального казначейства.



4. Реквизиты для перечисления таможенных платежей. Петрозаводская таможня. [Электронный ресурс]/Официальный сайт. Режим доступа: <http://customs.onego.ru/index.php?lev=21>

## СРАВНЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗЛИЧНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

**В. И. Спирягин**

*Руководитель группы экономико-математических методов  
Института социально-экономических и энергетических проблем  
Севера Коми научного центра Уральского отделения  
Российской академии наук, г. Сыктывкар  
[spiryagin@iespn.komisc.ru](mailto:spiryagin@iespn.komisc.ru)*

В начале XX в. главнейшим направлением бюджетной политики было поддержание бюджетного равновесия, под которым понималось покрытие обыкновенными доходами без помощи займов обыкновенных и чрезвычайных расходов государства (в соответствии с общими положениями теории тогдашнего авторитета экономической науки Лео-она Сэя). Разумное расширение государственных расходов составляло еще одно основное направление финансовой политики. Рост государственных доходов на основе развития народного достатка, частной инициативы, производительных сил и производительности рассматривался вместе с избеганием повышения налоговой тяжести и реформой прямого обложения в качестве иных ее направлений. Было замечено, что не все эти направления (тогда они назывались пунктами) могут быть осуществлены одновременно [7]. Поэтому были выделены мероприятия для двух периодов: 1) сохранения денежного обращения и финансовой устойчивости; 2) достижения действительного равновесия государственного бюджета и его роста, принятия мер по развитию производительных сил страны.

Представляет интерес сравнение структур доходов и расходов бюджетов страны в начале прошлого и текущего веков (табл. 1).

Таблица 1

*Сравнение структуры бюджетов страны  
(по отношению к доходам), %*

Бюджет 1904 г.		Бюджет 2004 г.	
Доходы	100	Доходы	100
Обыкновенные доходы			
казенные хозяйственные операции	20,7	национальная экономика (по расходам)	более 8,5
винная монополия			
казенные железные дороги			
Расходы	90	Расходы	96,4
административные	17,7	общегосударственные вопросы	17,2
платежи по госдолгу	11,5	процентные	1,9
культурные и производительные	7,5	культура и образование	7,1
оборона	16,4	национальная оборона	15,6
Профицит	10	Профицит	3,6
Эмиссия	20,4	Эмиссия (рост за год)	29,3
Запас	31,7	Запас	84,7

Для выработки обоснованной бюджетной политики экономисты начала прошлого столетия разрабатывали многочисленные варианты «Практических указаний по вопросу о бюджетных голосованиях ... думской фракции», в которых определялось отношение к мелким реформам и к бюджету страны в целом. В современных условиях большое значение приобрело создание методик оценки и реализации списанного имущества бюджетных организаций, определения степени пригодности и инновационных направлений использования «старых» фондов страны.

На сегодня российские экономисты уже сформировали для себя представление о том, в каких направлениях должна бы продвигаться бюджетная система страны, чтобы показатели эффективности ее функционирования улучшились. Среди них можно выделить наиболее

актуальные и приоритетные. Они приводятся в программных материалах и работах различных экономических институтов:

- сохранение бюджетного финансирования важнейших отраслей;
- целевое финансирование НИОКР и науки;
- разработка альтернативной бюджетной политики;
- рост доходов федерального бюджета;
- увеличение расходов федерального бюджета;
- межрегиональная дифференциация бюджетных средств;
- отказ от формирования профицита бюджета;
- справедливая налоговая система;
- повышение эффективности ставок обложения;
- снижение налоговой нагрузки;
- налогообложение природопользования [1].

Данный перечень не исчерпывает все направления бюджетной политики, поскольку известно множество иных способов улучшить ее. Однако эти направления на сегодня позволяют бюджетной политике вместе с инвестиционной политикой становиться главным инструментом управления развитием страны и ее регионов. По каждому из направлений имеются некоторые соображения, предложения и расчеты [1, 3].

Предыдущие этапы развития можно охарактеризовать в рамках модели Е. Е. Слуцкого. Это – этап первоначального изменения масштаба и соотношений цен, последующие за ним этапы, связанные с эффектом дохода и эффектом замены.

На данном этапе возможности этой модели реформирования уже не дают значительного результата. Не оправдала себя гипотеза о «неполноценности» всех товаров в экономике до начала реформ, посредством замены которых на «полноценные» ожидали получение значительного эффекта. Все это отражается на выборе возможных направлений поведения бюджетной системы в рамках имеющихся временных и финансовых ограничений.

Цель данной статьи – сопоставить показатели абсолютной и обычной эффективности для данных направлений на некотором отрезке времени. При этом влияние срока полномочий правительства на показатели эффективности в работе не рассматривается. Из общих соображений понятно, что многие показатели эффективности и результаты на некотором отрезке времени могут быть улучшены за счет использования достижений предшествующих или экономических возможно-

стей последующих правительств. В качестве примера тому можно указать на отдельные заемные вложения в экономику, оплачивать счета по которым будет уже иное правительство. Однако за счет таких вложений может достигаться значительный текущий экономический эффект. Или иной пример, когда предыдущее правительство затратило определенные финансовые или бюджетные средства на реализацию полезных проектов, а весь чистый эффект от них получен уже во время работы последующего правительства.

Из одного факта наличия такого эффекта можно, с некоторой условностью, предположить, что он повлияет на показатели абсолютной и обычной эффективности в экономике. Кроме того, существует значительное различие в бюджетном эффекте, выдаваемом производителем, и в эффекте, приносимом трейдером. Это различие часто находит свое косвенное выражение в противопоставлении двух ведущих (направляющих) теоретических дисциплин: «политической экономии» и «экономикс».

Таким образом, из двух примеров видно, что и в реальной экономике, и в бюджетной сфере имеет место распределение эффектов во времени. Но эти аспекты весьма трудно учесть при расчетах эффективности из-за множества сопутствующих и часто не вполне определенных в бюджетных процессах факторов. Юридически данная проблема не нашла своего отражения ни в Бюджетном Кодексе, ни в Положениях и Методиках по оценке эффективности проектных решений. Отсутствуют также необходимые нормативы и справочные материалы по проблеме. Особо следует отметить социальные и экологические стороны проблемы. Высокая эффективность или значительный эффект могут достигаться за счет возникновения экологических (загрязнение, изменение климата и т. д.) и социальных проблем (повышенный производственный травматизм, преступность, алкоголизм, табакокурение и пр.). Текущие выгоды и гонка за эффектом сего дня часто перекладывают затраты на разрешение этих проблем на последующие правительства, уменьшая тем самым эффективность их работы. В качестве примера имеет смысл привести бюджеты страны начала XX в., которые в большой степени формировались за счет доходов от продажи водки и спиртных напитков и что нашло свое отражение в их тогдашнем названии и в указании властям на наличие проблемы [7].

Поскольку во многих материалах и источниках не уточняется, что следует понимать под точным и ясным определением эффективности

бюджетной политики, то придется сделать следующую оговорку. В данной работе рассматриваются только отобранные направления бюджетной политики. Затраты на них представляют собой совокупный расход ресурсов, выраженный в денежной форме. Под абсолютной (общей) эффективностью понимается ее определенный экономический результат. Разность затрат и результатов представляет собой ее эффект, а под обычной эффективностью бюджетной политики понимается отношение этой разности к затратам.

Известно, что реализация альтернативной бюджетной политики требовала 2647,5 млрд. руб. Целевое финансирование НИОКР и науки обходилось федеральному бюджету в 156 млрд. руб. Бюджетное финансирование важнейших отраслей без учета социальной сферы оценивалось в 241 млрд. руб. Увеличение доходов федерального бюджета допускалось в размере 964 млрд. руб., увеличение расходов – на 1683,5 млрд. руб. Межрегиональная дифференциация бюджетных средств обходилась в 150 млрд. руб., а отказ от формирования профицита бюджета – в 278,1 млрд. руб. Затраты на более справедливую налоговую систему оценивались в 1029,5 млрд. руб. Считалось, что повышение эффективности ставок обложения обойдется в сумму 359 млрд. руб., а снижение налоговой нагрузки – в 1325,8 млрд. руб., налогообложение природопользования – в 365,7 млрд. руб. [1].

Эти данные отражают подсчеты прямых затрат по различным направлениям бюджетной политики в пределах одного года. Общая сумма затрат по перечисленным направлениям составляет 9200,1 млрд. руб. за год, или затраты на три проекта федерального бюджета.

В процентном отношении доля направлений выглядит впечатляюще (табл. 2).

Исходя из сопоставлений и ограниченных лимитов бюджетных средств специалистам можно рекомендовать обратить внимание на такие явно выделяющиеся направления: приоритетное сохранение бюджетного финансирования важнейших отраслей; целевое финансирование НИОКР и науки; межрегиональная дифференциация бюджетных средств; отказ от формирования профицита бюджета; повышение эффективности ставок обложения; налогообложение природопользования. Общая сумма затрат по этим направлениям не превысит 50,5% затрат на реализацию проекта федерального бюджета. Остальные направления весьма затратны и бюджетоемки.

Таблица 2

*Соотношение различных направлений бюджетной политики, %*

Направления	Процентная доля
Сохранение бюджетного финансирования важнейших отраслей	2,61
Целевое финансирование НИОКР и науки	1,70
Разработка альтернативной бюджетной политики	28,77
Рост доходов федерального бюджета	10,48
Увеличение расходов федерального бюджета	18,30
Межрегиональная дифференциация бюджетных средств	1,63
Отказ от формирования профицита бюджета	3,02
Справедливая налоговая система	11,19
Повышение эффективности ставок обложения	3,90
Снижение налоговой нагрузки	14,41
Налогообложение природопользования	3,97

В 1990-х годах повышение эффективности использования бюджетных средств Правительством РФ увязывалось со следующими направлениями:

- утверждение и реализация программы сокращения государственных расходов;

- проведение анализа использования средств государственной финансовой поддержки организаций негосударственного сектора экономики, осуществляемой в том числе путем предоставления средств на возвратной основе;

- разработка комплекса мер по финансовому оздоровлению бюджетов субъектов РФ и совершенствованию их взаимоотношений с федеральным бюджетом;

- подготовка программы мер по мобилизации средств от возврата внешних кредитов, предоставленных организациям под гарантии государства;

- проведение целого ряда мероприятий, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств [3].

Четыре из пяти перечисленных направлений в той или иной мере совпадают с рекомендованными нами выше шестью направлениями. Утверждение и реализацию программы сокращения государственных расходов для периода до 2000 года можно отнести к направлениям затратного типа, таким как снижение налоговой нагрузки. В этих фактах прослеживается тенденция разделения совокупности направлений бюджетной политики на два уровня. Верхний уровень предполагает наличие определенных экономических и финансовых возможностей. Нижний уровень отвечает текущим возможностям бюджетной системы. Предлагаемая ранее к реализации реальная бюджетная политика в этом случае представляла бы собой некоторую комбинацию из направлений двух уровней.

О наличии двух типов бюджетных программ в стране в начале XX в. говорят исследования Института российской истории РАН. В тот период в Государственную думу и законодательные органы предоставлялись так называемые «Малая программа» и «Большая программы». Из-за финансовых стеснений первоначальной реализации подлежала «Малая программа» в части наиболее неотложных мероприятий, а затем и «Большая программа», реализация которой проводилась в особо спешном порядке. Большая программа рассчитывалась на пять лет. Реализация малой программы предполагала 10-летний срок. Различие уровней затрат по программам достигало 10 раз. Суммарная оценка затрат на них также выводила на три ежегодных бюджета [6, 7].

Аналогичные процессы были отмечены в начале XIX в. историками для момента реформ в сфере государственного устройства и социальных преобразований. Отличительной чертой реформ того времени было названо наличие двух направлений в политике (либерального и консервативно-охранительного). Власти страны заняли позицию лавирования между ними [8].

Данные факты указывают на наличие цикличности в бюджетной политике. Выделение 100-летнего цикла из бюджетной политики есть довольно сложная научная проблема, как и анализ влияния цикла на бюджетную политику. В данной статье на этом подробно останавливаться не будем, обратим лишь внимание читателя на работу, где она нами уже рассматривалась [9].

На основе затрат и экономических нормативов [2, 3, 4] определим возможный расчетный эффект от вложения средств по указанным на-

правлениям бюджетной политики, предварительно упорядочив их по размерам затрат (табл. 3).

Приведенные выше в расчетах нормативы (в форме множителей) являются одновременно показателями обычной эффективности. Как видно из расчетов, по мере роста размера эффекта от реализации направлений бюджетной политики выявляется колебательная тенденция повышения обычной эффективности. Суммарный экономический эффект может достигать отметки 2607,621 млрд. руб., при показателе обычной эффективности в 0,28.

По расчету экономический эффект от направлений нижнего уровня составляет 218,348 млрд. руб. (при эффективности в 0,14), от направлений верхнего уровня – 2389,273 млрд. руб. (при эффективности в 0,31).

При реальном темпе прироста в 6,3% эффективность стремится к отметке 14%, при темпе в 14% растет до 50%, номинальные темпы в этих же условиях составляют 16,3 и 34%. Отношение реальных темпов к эффективности достигает 0,45 и 0,28, а отношение номинальных темпов к эффективности – 0,7 и 0,5.

Таблица 3

*Оценка эффекта от вложения средств по различным направлениям бюджетной политики, %*

Направления	Процентная доля	Расчет
1	2	3
Разработка альтернативной бюджетной политики	28,77	При ее изменении на 2647,5 (млрд. руб.) дополнительный прирост ВВП оценен в $18720/1,063 \times (0,14-0,063) = 1356,01$ (млрд. руб.)
Увеличение расходов федерального бюджета	18,30	$1683,5 \times 0,25 = 420,875$ (млрд. руб.)
Снижение налоговой нагрузки	14,41	$1325,8 \times 0,20 = 265,16$ (млрд. руб.)
Справедливая налоговая система	11,19	$1029,5 \times 0,15 = 154,425$ (млрд. руб.)
Рост доходов федерального бюджета	10,48	$964 \times 0,20 = 192,8$ (млрд. руб.)



1	2	3
Налогообложение природопользования	3,97	$365,7 \times 0,08 = 29,256$ (млрд. руб.)
Повышение эффективности ставок обложения	3,90	$359 \times 0,08 = 28,72$ (млрд. руб.)
Отказ от формирования профицита бюджета	3,02	$278,1 \times 0,25 = 69,525$ (млрд. руб.)
Сохранение бюджетного финансирования важнейших отраслей	2,61	$241 \times 0,25 = 60,25$ (млрд. руб.)
Целевое финансирование НИОКР и науки	1,70	$156 \times 0,10 = 15,6$ (млрд. руб.)
Межрегиональная дифференциация бюджетных средств	1,63	$150 \times (1 - 0,9) = 15$ (млрд. руб.)

Оценку воздействия изменения структуры бюджета по расходам на эффективность бюджетной политики имеет смысл выразить следующими данными: каждый процент рационального изменения структуры расходов бюджета может принести в среднем до 1,34% прироста абсолютной эффективности.

Возможности изменения структуры расходов для бюджетной политики одного уровня составляют 37,3%, для другого – значительно меньше [1].

Вопрос об эффективности денежной поддержки правительством политических партий, отдельных фракций и депутатских групп за счет бюджетных средств (и в целях улучшения их использования) в преддверии выборов в Государственную думу подробно обсуждался еще в начале XX в. В данной статье на этом сложном экономическом вопросе останавливаться подробно не будем, укажем только на уже известные обществоведам публикации [6, 7].

Влияние изменения эффективного курса рубля на эффективность бюджетной политики можно оценить на основе имеющихся регрессионных моделей, аналогов и статистических данных ведущих западных стран, связывающих показатели состояния валютных резервов финансовых систем и динамику курса [5].

Поскольку значительная часть ресурсов бюджетной системы развитой страны находится в той или иной форме резервирования, то выводы исследователей имеют достаточный вес.

При понижении эффективного курса национальной валюты наблюдается тенденция усиления зависимости изменения объема валютных резервов от показателей курса национальной валюты к доллару. Сила взаимодействия фактора и результата в такой зависимости может вырастать почти в три раза [5].

Статистика уравнений в этих моделях показывает, что колебания курса объясняют от 50 до 81% изменения валютных резервов страны, в большинстве случаев около 80%. Отсюда следует, что на остальные факторы влияния приходится только 19-20%. Изменение курса на 1 ед. давало от 0,4 до 1% повышения или понижения валютных резервов страны.

Изменение курса доллара к рублю, например, привело к значительному увеличению размеров Стабилизационного фонда<sup>1</sup>. При повышении курса национальной валюты однозначные тенденции не всегда прослеживаются, поскольку имеет место дополнительное влияние тех или иных отдельных факторов и проводимой правительством страны экономической политики.

Так, известно, что если курс доллара к европейской национальной валюте падает на 20%, что соответствует повышению курса этой валюты к доллару на 25%, то оценка долларовых резервов в национальной валюте сокращается на 20%. Этот факт обычно служит основанием для переоценки резервов финансовых учреждений страны [5].

#### Список литературы

1. Основные направления развития Российской Федерации в 2005 году. Концепция альтернативной бюджетной политики на 2005 год. М.: ИД "МП", 2004. 216 с.
2. Львов Д. С. Эффективное управление техническим развитием / Д. С. Львов. М.: Экономика, 1990. 256 с.
3. Бюджетная система Российской Федерации. М.: Юрайт, 1999. 624 с.
4. Типовая методика определения экономической эффективности и экономического стимулирования осуществления природоохранных мероприятий и экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды. М.: УОП ИЛА, 1987. 76 с.
5. Цимайло А. В. Платежный баланс и валютный курс (в теории и практике ведущих стран Запада) / А. В. Цимайло. М.: Наука, 1991. 188 с.

6. Шацилло К. Ф. Государство и монополии в военной промышленности России (конец XIX в. – 1914 г.) / К. Ф. Шацилло. М.: Наука, 1992. 270 с.

7. Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания. 1903-1919 гг. В двух книгах. Книга вторая / В. Н. Коковцов. М.: Наука, 1992. 456 с.

8. Русская история/ Оформление А. Лурье. СПб.: Лань, 1997. 256 с.

9. Садов С. А. Моделирование экономических процессов в регионе / С. А. Садов, В. И. Спирагин. Сыктывкар, 1999. 280 с.

## **МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДОХОДОВ: ФЕДЕРАЦИЯ – РЕГИОН (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)**

**И. В. Стрижкина**

*Зам. декана экономического факультета заочного обучения  
Алтайского государственного университета, г. Барнаул*

[strizhkina@econ.asu.ru](mailto:strizhkina@econ.asu.ru)

Общий объем собственных доходов бюджета Алтайского края в 2006 году (по предварительным данным) будет увеличен на 110% по сравнению с 2005 годом и достигнет почти 10 млрд. рублей. Основными источниками являются:

- налог на прибыль организаций – 2 млрд. рублей;
- налог на доходы физических лиц – 3,6 млрд. рублей;
- акцизы на подакцизную продукцию – 2,2 млрд. рублей;
- налог на имущество организаций – 1,3 млрд. рублей;
- транспортный налог – 0,5 млрд. рублей.

Общий объем финансовой помощи краю из федерального бюджета составляет 15 млрд. рублей, или 117% к уровню 2005 года, в том числе:

- дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ – 11,5 млрд. рублей, или 110% к предыдущему году;
- дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ – 0,9 млрд. рублей, или 548% к предыдущему году;

- субвенция на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан – 1,15 млрд. рублей, или 206% к предыдущему году;
- средства из фонда регионального развития – 121 млн. рублей, или 120% к предыдущему году.

Кроме того, в составе финансовой помощи предусмотрены средства:

- на социальную поддержку реабилитированных лиц, ветеранов труда, тружеников тыла, выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей;
- на социальную поддержку доноров;
- на строительство и реконструкцию дорог общего пользования;
- субвенции на иные передаваемые государственные полномочия.

Исходя из анализа формирования бюджета края можно сделать вывод о высокой дотационности края. Доминирование сельскохозяйственного производства, отсутствие добычи и переработки природных ресурсов указывает на то, что край должен развиваться, опираясь на промышленную базу. С одной стороны, это делать сложно, а, с другой стороны, регионы с подобной экономикой имеют большую надежность – без зависимости от энергетических факторов, связанных с международными ценами.

Поэтому в краевом бюджете 2006 года в качестве мер государственной поддержки, стимулирующих инвестиционную активность, были определены:

- субсидирование части банковской процентной ставки по договорам промышленного лизинга;
- субсидирование налога на имущество по вновь вводимым основным средствам;
- лизинг промышленного оборудования и сельскохозяйственной техники;
- лизинг племенного скота;
- компенсация части банковской процентной ставки по кредитам, получаемым для развития личного подсобного хозяйства.

И тем не менее в рамках бюджетного процесса дополнительно к вышеобозначенной помощи региону из федерального бюджета в конце 2006 года было выделено 1,5 млрд. рублей в виде дотации на бюджетную обеспеченность территории края (из общей суммы 5 млрд. рублей, заложенной в федеральном бюджете 2006 года). Необходимость выделения указанной суммы была связана, во-первых, с реализацией в ре-

гионе Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года. Алтайский край в числе первых регионов перешел на реформу местного самоуправления. В 2005 году в крае был 71 бюджетополучатель, а в 2006 году их стало 797, из них 71 – муниципальный и 726 – поселенческих, последний – один из самых больших показателей в России после Башкортостана и Татарстана. Кредиторская задолженность муниципалитетов примерно составляет 3 млрд. рублей, поэтому финансовая помощь местному самоуправлению была крайне необходима.

Во-вторых, для государственной поддержки предприятий сельхозмашиностроения, имеющих кооперационные связи с такими же предприятиями других регионов России, и учитывая потребность рынка в продукции данного профиля, Алтайскому краю дополнительно было выделено 500 млн. рублей, что позволит в короткие сроки получить конкурентоспособный продукт (модельный ряд дизельных двигателей водяного охлаждения, гусеничный трактор тягового класса 5 тонн и др.).

В-третьих, в виде субвенции дополнительное финансирование в 2006 году в объеме 200 млн. рублей из федерального бюджета Алтай получил по наукограду – городу Бийску, который в 2005 году стал десятым наукоградом в стране. Учитывая, что статус был присвоен городу в то время, когда федеральный бюджет 2006 года был сформирован, то ему было необходимо выделить средства дополнительно.

В-четвертых, выделена финансовая помощь ЗАТО «Сибирский». Ранее закрытые административно-территориальные образования финансировались по особому порядку, а сейчас они находятся в составе субъекта Федерации. Край по закону не может дать особых преференций, но вместе с тем уровень финансирования ряда социальных программ в «Сибирском» был сокращен. В этом случае была необходима помощь вышестоящего бюджета.

Исходя из проведенного анализа, напрашивается вывод о том, что органы власти исследуемого региона пока сосредоточены на решении вопросов социальной политики и бюджетного управления за счет полученных трансфертов, поэтому заинтересованность в получении этих поступлений больше, чем в росте собственных источников доходов.

И тем не менее следует отметить, что в Алтайском крае в 2006 году был остановлен спад производства. Сформирована устойчивая

группа предприятий, обеспечивающих не только стабильность поступлений в бюджет, но и модернизацию производства. В их числе – акционерные общества «Алтайвагон», «Барнаульский станкостроительный завод», «Славгородский завод радиоаппаратуры», «Барнаульский завод АТИ», «Кучуксульфат», «Алейскзернопродукт», «Мельник», «Алтайвитамины», «Эвалар».

Началось реформирование энергетики по оптимальному варианту, изменились подходы к формированию тарифной политики.

Несмотря на то, что промышленность края отличается крайне низким удельным весом добывающего сектора, в нем достаточно природных ресурсов, освоение которых позволит экономике существенно продвинуться вперед. Так, восстановлен подземный рудник в рамках проекта освоения Рубцовского месторождения полиметаллических руд и здесь же продолжается строительство обогатительной фабрики, восстанавливается Зареченский рудник в Змеиногорском районе. Возобновлены работы по добыче бурого угля Мунайского месторождения в Солтонском районе.

В сельском хозяйстве край обозначил свое намерение участвовать в национальном проекте по ускоренному развитию животноводства. Учитывая, что на личном подворье сельских жителей края производится более половины продукции животноводства, то здесь стимулируются малые формы хозяйствования, в том числе и в рамках краевой целевой программы «Развитие личных подсобных хозяйств Алтайского края на 2005–2008 годы». Через Алтайский банк Сбербанка России в 2005 году, например, было выдано кредитов на сумму 18 млн. рублей, а из краевого бюджета выплачено 164 тысячи рублей компенсаций по взятым кредитам. На территории 14 муниципальных образований края был реализован пилотный проект микрокредитования сельских предпринимателей и домохозяйств – заключено более тысячи кредитных договоров на общую сумму 25 млн. рублей.

Принятие закона «О развитии сельского хозяйства и агропродовольственного рынка в Алтайском крае» и краевой целевой программы «Стабилизация и развитие сельскохозяйственного производства в Алтайском крае на 2005-2007 годы» позволило перейти к среднесрочному планированию бюджетных расходов и создало прозрачные механизмы поддержки сектора.

Основными формами поддержки отрасли в 2005 году стали: субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам, поставка

техники, оборудования и племенного скота на лизинговой основе, поддержка отдельных направлений в развитии растениеводства и животноводства. В 2005 году был реализован новый механизм финансирования весенне-полевых работ – администрациям районов были выделены бюджетные кредиты на общую сумму 350 млн. рублей, которые затем распределялись по хозяйствам. Возвратность кредитов при такой схеме составила 84%, оставшаяся задолженность была погашена к началу новой посевной кампании.

В целом социально-экономическое развитие исследуемого региона в 2006 году можно охарактеризовать следующими цифрами: уровень инфляции находится в пределах 9%; реальные располагаемые доходы населения возросли на 8,5%; в ключевых секторах экономики (промышленности и сельском хозяйстве) планируется рост на 5 и 10%, при этом инвестиции увеличились примерно на 11%. Прирост валового регионального продукта края в 2006 году составил чуть более 5,1%.

**РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА  
«РАЗВИТИЕ АПК» И ПРИОРИТЕТНОГО  
РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ГАЗИФИКАЦИЯ»  
В АЛТАЙСКОМ КРАЕ**

**В. Н. Стрижкина**

*Доцент кафедры региональной экономики и управления  
Алтайского государственного университета, г. Барнаул  
[strizhkina@econ.asu.ru](mailto:strizhkina@econ.asu.ru)*

Алтайский край является высокодотационным регионом, ограниченным в собственных ресурсах, поэтому национальные проекты, предложенные федеральным центром и подкрепленные значительными финансовыми средствами, для него значимы. Невзирая на то, что сложность для края вызывает принцип софинансирования национальных проектов, все-таки с учетом специфики социально-экономического положения Алтайского края, основой которого является сельское хозяйство, реализация национальных проектов приобретает особую значимость.

Но достижение основной цели – качественного изменения жизни населения не исчерпывается только реализацией мероприятий в рам-

ках национальных проектов. Своеобразным пятым приоритетным проектом, который реализуется на Алтае, можно назвать газификацию, которая должна улучшить и облегчить жизнь людей, особенно в сельских районах края.

В Российской Федерации край:

- по площади пашни и зернового клина превосходит все регионы;
- по численности крупного рогатого скота занимает третье место;
- входит в первую десятку по валовому объему производства зерна, молока, мяса.

В Сибирском федеральном округе край:

- лидирует по объему производства зерна, молока, мяса;
- занимает монопольное положение по производству технических культур.

Учитывая сельскохозяйственную направленность развития края, особое внимание в нем уделяется реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК».

Приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» в 2006 – 2007 гг. на территории Алтайского края реализуется по следующим направлениям:

1. Ускоренное развитие животноводства.
2. Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе.
3. Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

Главной особенностью господдержки направления «Ускоренное развитие животноводства» является субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, полученным сельскохозяйственными товаропроизводителями в российских кредитных организациях на срок до 8 лет для строительства, реконструкции и модернизации животноводческих комплексов (ферм).

Субсидирование процентных ставок осуществляется на следующих условиях: 2/3 ставки рефинансирования Центробанка России погашает федеральный бюджет, возмещение 1/3 ставки сельхозтоваропроизводителям производится за счет средств краевого бюджета.

В 2006 – 2007 гг. планируется в молочном и мясном животноводстве построить объектов на 4,1 тысячи скотомест и реконструировать существующих комплексов и ферм мощностью 30 тысяч скотомест,



построить и реконструировать объектов свиноводства мощностью 20 тысяч голов.

На погашение части банковской ставки по этим кредитам планируется за счет бюджетных источников профинансировать 218,9 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 146 млн. рублей и 72,9 млн. рублей за счет краевых средств.

Для реализации направления «Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе» нацпроектом предусматривается субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным владельцами личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами:

- за счет средств федерального бюджета в размере 95% ставки рефинансирования Центробанка России;
- за счет средств краевого бюджета в размере 5% ставки рефинансирования.

Предельные объемы предоставления кредитов составляют:

- владельцам личных подсобных хозяйств до 300 тыс. рублей;
- крестьянским (фермерским) хозяйствам до 3 млн. рублей;
- сельскохозяйственным потребительским кооперативам до 10 млн. рублей.

За два года реализации приоритетного национального проекта планируется привлечь 2,44 млрд. рублей кредитных ресурсов для развития этого сектора экономики АПК, на субсидирование процентных ставок будет выделено 260,2 млн. рублей из федеральных источников и 13,2 млн. рублей краевых средств.

Это позволит в 2008 году увеличить объем продукции, реализуемой личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами на 5,2 – 8,2%.

Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) в сельской местности будет реализовываться в крае в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года». Нуждающихся в улучшении жилищных условий молодых специалистов, работающих в АПК края, около шестиста.

Для оказания государственной поддержки на реализацию этого направления в 2006 – 2007 годах в виде субсидий необходимо 49 млн. рублей, в том числе 21 млн. рублей из федерального и 28 млн. рублей

из краевого бюджетов. Кроме того, для реализации этого направления национального проекта будут привлекаться средства работодателей.

Жилые помещения как приобретенные, так и построенные, предоставляются молодым специалистам по договорам найма.

По истечении 5 лет работы по трудовому договору с соответствующим работодателем молодой специалист может приобрести указанное жилое помещение в свою собственность по цене, размер которой не превышает 10% расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья.

От реализации данного проекта в течение двух лет ожидается:

- увеличение производства молока к уровню 2005 года на 2,3%, мяса – на 6,2%;
- увеличение объема реализации продукции, производимой в крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйствах – на 8,2%;
- создание 34 потребительских кооперативов;
- улучшение жилищных условий 225 молодым специалистам (приобретение 11,8 тыс. кв. м. жилья), проживающим в сельской местности.

Для финансирования направлений национального проекта в 2006 – 2007 годах предусмотрено привлечение порядка 4,88 млрд. рублей кредитных ресурсов, на погашение части банковской процентной ставки по этим кредитам планируется профинансировать 492,3 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 406,2 млн. рублей и 86,1 млн. рублей за счет краевых средств.

По программе лизинга техники, оборудования и племенного скота за 2 года планируется выделить порядка 70 млн. рублей из средств федерального и краевого бюджетов.

Реализация приоритетного национального проекта «Развитие АПК», конечно не позволит решить все проблемы, сложившиеся в сельскохозяйственном производстве края, но в значительной степени будет способствовать увеличению производства продукции, повышению эффективности деятельности предприятий АПК, что в конечном итоге благоприятно отразится на экономике аграрного сектора края и социально-экономическом положении сельских жителей.

Для выполнения задач, поставленных приоритетными национальными проектами, требуется финансирование из федерального, краевого, местных бюджетов, а также внебюджетных источников. Общая сумма на реализацию приоритетных проектов по Алтайскому краю

только на 2006 год составит около 9 млрд. рублей, из которых региональный проект «Газификация» – 2,14 млрд. рублей или чуть меньше четверти общей суммы финансирования.

Алтайский край, не имея на своей территории собственных энергоресурсов, вынужден ежегодно завозить более 6 млн. тонн угля, 350 тыс. тонн мазута и 50 тыс. тонн сжиженного газа из других регионов. Из-за значительной удаленности поставщика энергоресурсов тариф на тепловую и электрическую энергию в крае один из самых высоких в России.

Расчет показывает, что газификация снижает затраты потребителей на приобретение топлива, существенно увеличивает КПД газифицированных котлов. Предприятия получают возможность отказаться от складского хозяйства, механизмов по подготовке топлива и шлакоудаления, в результате чего повышается автоматизация труда.

Для населения, проживающего в частном секторе, использование природного газа является способом повысить комфортность своих бытовых условий, а для проживающих в многоквартирных домах замена сжиженного газа на природный гарантирует существенную экономию затрат.

Поэтому главной стратегической целью проекта «Газификация», реализуемого на территории Алтайского края, является комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищно-коммунального комплекса края.

На выполнение программы газификации Алтайского края в 2006 г. планировалось направить 936,738 млн. рублей, в том числе:

- 120 млн. рублей – средств краевого бюджета;
- 176 млн. рублей – кредитных средств;
- 58,768 млн. рублей – средств местных бюджетов;
- 21,565 млн. рублей – средств физических лиц;
- 16 млн. рублей – средств федерального бюджета;
- 41,405 млн. рублей – средств предприятий;
- 503 млн. рублей – средств ОАО «Газпром».

Природный газ является базой для электрификации алтайской глубинки и самым экономичным вариантом обеспечения топливом автомобильной и сельскохозяйственной техники, водного и железнодорожного транспорта. Газифицированный край станет более привлекательным для туризма (в 2006 году он получил статус особой экономи-

ческой зоны в области туризма), для сторонних инвесторов, а также для вложения иностранного капитала в экономику края.

Участие края в четырех национальных проектах было бы невозможным без финансовой помощи федерального бюджета и ОАО «Газпром» в региональном проекте «Газификация».

Но средства федерального бюджета транслируются в регионы при условии, что те со своими средствами также входят в проект. Учитывая, что у регионов условия разные, то и в рамках реализации приоритетных проектов условия для регионов определялись дифференцированно. Для высокодотационного алтайского региона эта помощь шла в приоритетном режиме и с определенными корректировками в его пользу.

В ходе реализации национальных проектов отмечаются и проблемы. Так, в проекте развития агропромышленного комплекса в крае остаются нерешенными два основных вопроса: эффективный собственник и земельная реформа. Многие хозяйства разорены или находятся на стадии банкротства, поэтому пользоваться предложенными по нацпроекту кредитами могут единицы. Так, по краю количество крупных хозяйств, участвующих в нацпроекте, – 33, сумма, выделенная им, – 505,4 млн. рублей, то есть в среднем на одно хозяйство приходится по 15,3 млн. рублей. Фермерских хозяйств участвует 560, выделено 684 млн. рублей, в среднем – по 1 млн. 223 рубля на хозяйство. Причины такой низкой активности хозяйств в освоении кредитов – недостаток времени для подготовки бизнес-планов, отсутствие залоговой базы и залогового фонда, сложное техническое оформление кредита, его обслуживание из-за удаленности центрального офиса «Россельхозбанка» и отсутствие его филиалов в районах края, большие очереди, а также отсутствие государственной гарантии на регулирование цены продукции, произведенной по программам нацпроекта АПК.

Ситуация с выданными кредитами на развитие личного подсобного хозяйства (ЛПХ) оставляет желать лучшего. Средства носят нецелевой характер и тратятся на строительство гаражей, обучение ребенка, на покупку пунктов скупки металлолома, а не на развитие сельхозпроизводства. Отсюда вывод – ЛПХ без какой-либо долговременной программы и контроля за расходованием выдаваемых средств бесперспективно.

Для устранения вышеназванных причин, сдерживающих реализацию нацпроекта АПК, необходимы ускоренная разработка и принятие

закона о стратегии развития агропромышленного комплекса в целом и ликвидация диспаритета цен. Также наряду с туристической и игровой зоной следует создать в Алтайском крае особую сельскохозяйственную зону.

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

**И. Н. Сухова**

*Старший преподаватель Петрозаводского филиала заочного обучения  
Санкт-Петербургского университета МВД России*

[irene@sampo.ru](mailto:irene@sampo.ru)

В настоящее время теоретическим вопросам финансового контроля в целом и государственного финансового контроля в частности уделяется особое внимание<sup>1</sup>. Вызванный интерес, безусловно, обоснован тем, что до сих пор нет единого нормативного правового акта, устанавливающего правовую основу контрольной деятельности в области финансов. В то же время правовые основы государственного финансового контроля были заложены еще в 1996 году в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»<sup>2</sup>. В нем впервые было определено содержание государственного финансового контроля: в Российской Федерации государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государст-

---

<sup>1</sup> Павленко С. Ю. Полномочия Росфиннадзора четко определены // Финансы. 2005. № 1. С. 8-11; Ермилов В. г. К теории государственного финансового контроля // Там же. № 2. С. 62-64; Правовой статус контрольно-счетных органов, создаваемых законодательными органами субъекта Федерации // Там же. С. 69-71; Мстиславский В. А., Соколова И. Р. Ведомственный контроль: состояние и перспективы // Там же. № 3. С. 46-48, и др.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации 25 июля 1996 года № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 1 августа. № 144.

венного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. В законе перечислены органы государственного финансового контроля, которые в 1996 году осуществляли государственный финансовый контроль. К ним относились Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

Несомненно, данный нормативный акт является одним из важнейших правовых актов, устанавливающих вопросы государственного финансового контроля. Это подкреплено еще и тем, что приоритеты государственного финансового контроля, определенные в данном нормативном акте, актуальны и в настоящее время<sup>3</sup>. В то же время особое внимание государственному финансовому контролю в данном правовом акте было уделено только одной стадии бюджетного процесса – стадии исполнения бюджета.

Учитывая заложенный в рассматриваемом Указе Президента Российской Федерации принцип содержания государственного финансового контроля, федеральный законодатель в Бюджетном кодексе Российской Федерации установил в понятии «бюджетного процесса», что контроль осуществляется только на стадии исполнения<sup>4</sup>. Изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации в апреле 2007

---

<sup>3</sup> См.: Финансовое право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. О. Н. Горбунова. М.: Юристъ, 2006. С. 81.

<sup>4</sup> См. статью 6 БК РФ: «бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

года, не затронули данное определение в части контроля<sup>5</sup>. В то же время, определяя формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами и представительными органами местного самоуправления, федеральный законодатель расширил рамки проведения государственного финансового контроля для указанных органов и вышел за рамки только стадии исполнения бюджета (текущий контроль). Им предусмотрена возможность проведения предварительного контроля (стадия рассмотрения и утверждения) и последующего контроля (стадия отчета об исполнении бюджета)<sup>6</sup>. Органы финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, перечисленные в статье 266 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по сути, участвуют в финансовом контроле за использованием бюджетных средств, а это возможно как на стадии исполнения бюджета (текущий контроль), так и после окончания бюджетного года (последующий контроль)<sup>7</sup>. Так, например, статья 268 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает правовые основы финансового контроля, осуществляемого Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, которая всегда являлась органом последующего финансового контроля<sup>8</sup>. Данная служба проводит, как правило, ревизии и проверки правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, то есть финансово-хозяйственной деятельности, уже совершенной бюджетополучателями<sup>9</sup>. Также по статье 269 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансовый контроль, осуществляемый главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств, в части проведения проверок подведомственных организаций можно отнести (в

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

<sup>6</sup> Ст. 265 Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 года № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» // СЗ РФ. 2004. № 15.

случае проведения проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности) к последующему контролю<sup>10</sup>. Таким образом, несмотря на то, что в определении понятия бюджетного процесса нет прямого указания на распространение финансового контроля на все стадии бюджетного процесса, нельзя говорить о его осуществлении только на одной стадии – стадии исполнения бюджета. Следовательно, можно рекомендовать федеральному законодателю привести определение бюджетного процесса в соответствие с фактической реальностью и учесть в нем то, что контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса.

Устанавливая правовую основу финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти и местного самоуправления, федеральный законодатель указывает, что формы и порядок осуществления финансового контроля данными органами устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с учетом норм статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>11</sup>. Республика Карелия воспользовалась своим бюджетным правом<sup>12</sup> и в законе Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК установила правовые основы государственного финансового контроля<sup>13</sup>.

Республиканский законодатель в статье 63 рассматриваемого республиканского закона указывает, что государственный финансовый контроль за исполнением бюджета Республики Карелия осуществляют Законодательное собрание Республики Карелия, органы исполнительной власти Республики Карелия и иные органы, уполномоченные за-

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>11</sup> См.: Статья 266 Бюджетного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>12</sup> См. Статья 31<sup>1</sup>: Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117; статья 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>13</sup> СЗ РК. 2001. № 7. Ст. 918.



конодательством Российской Федерации. Также положения данной статьи определяют, что формы и порядок осуществления государственного финансового контроля устанавливаются данным республиканским законом с соблюдением требований статьи 266 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Устанавливая органы государственного финансового контроля, республиканский законодатель в статье 64 указанного республиканского закона разделяет орган государственного финансового контроля, созданный Законодательным собранием Республики Карелия, – Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия и орган государственного финансового контроля, созданный Правительством Республики Карелия, – Министерство финансов Республики Карелия, в структуре которого предусмотрено образование Контрольного управления и Управления казначейства. Там же республиканский законодатель определил главных распорядителей и распорядителей средств бюджета Республики Карелия как органов государственного финансового контроля. С нашей точки зрения, прямое указание на органы государственного финансового контроля в республиканском законе является несомненной положительной чертой данного бюджетного закона. В то же время республиканский законодатель прямо в законе (статья 65) закрепил полномочия органов государственного финансового контроля, но детально установил регулирование только в отношении Контрольно-бюджетного комитета Законодательного собрания Республики Карелия. Так, например, Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия осуществляет контроль за исполнением бюджета Республики Карелия, территориальных государственных внебюджетных фондов, проводит экспертизу их проектов, бюджетных целевых республиканских программ, а также иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Республики Карелия. Не менее важным является то, что республиканский законодатель там же перечисляет конкретные права Контрольно-бюджетного комитета при осуществлении контрольных полномочий. В частности, право запрашивать и получать от руководителей и иных должностных лиц проверяемых организаций документы и материалы, статистическую и другую информацию, необходимые для проведения проверок; право запрашивать и получать от руководителей органов государственной власти Республики Карелия, органов местного самоуправления необходимую информацию, связанную с со-

стоянием и деятельностью проверяемых объектов, при проведении контрольных мероприятий и другие.

Полномочия Министерства финансов Республики Карелия как органа государственного финансового контроля распространяются на осуществление предварительного, текущего и последующего контроля за исполнением бюджета Республики Карелия и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Почему-то республиканский законодатель, устанавливая правовую основу для полномочий Министерства финансов Республики Карелия по осуществлению контроля за исполнением бюджета, закрепил только порядок, установленный законодательством Российской Федерации<sup>14</sup>. На наш взгляд, можно было также указать, что деятельность Министерства финансов Республики Карелия основывается на правовых актах Республики Карелия и данном республиканском законе. В то же время в пункте 4 анализируемой статьи определено, что полномочия контрольных органов исполнительной власти Республики Карелия определяются нормативными правовыми актами соответствующих органов исполнительной власти Республики Карелия<sup>15</sup>. Министерство финансов же, согласно статье 63 данного закона, является органом государственного финансового контроля и в соответствии с Указом Главы Республики Ка-

---

<sup>14</sup> См. пункт 2 ст. 65 Закона Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 г. № 527-ЗРК // ЗС РК. 2001. № 7. Ст. 918.

<sup>15</sup> Например, Указ Главы Республики Карелия от 28 ноября 2005 года № 90 «О министерстве финансов Республики Карелия» // СЗ РК. 2005. № 11 (Часть 1). Ст. 1158; Приказ Министерства финансов Республики Карелия от 21 ноября 2003 года № 346 «Об утверждении Инструкции по проведению проверок эффективности использования средств республиканского бюджета Республики Карелия и государственного имущества, оценки финансово-хозяйственной деятельности учреждений и организаций (хозяйственного аудита)»: Сайт Министерства финансов Республики Карелия. <http://minfin.karelia.ru>; Приказ Министерства финансов Республики Карелия, Министерства внутренних дел Республики Карелия от 15 декабря 2003 года № 370/385 «Об утверждении порядка взаимодействия органов государственного финансового контроля Республики Карелия с правоохранительными органами Республики Карелия при назначении, проведении проверок и реализации материалов проверок» // Там же; и др.

релия «О Министерстве финансов Республики Карелия» от 28 ноября 2005 года № 90 – органом исполнительной власти Республики Карелия<sup>16</sup>.

Полностью по аналогии с Бюджетным кодексом Российской Федерации республиканский законодатель определяет правовые основы государственного финансового контроля главных распорядителей бюджетных средств, при этом уже в статье 65 анализируемого республиканского закона, в отличие от статьи 64, даже не делает привязки к республиканскому бюджету. Конечно, аналогия с Бюджетным кодексом Российской Федерации вполне понятна, ведь субъектам Российской Федерации нельзя нарушать структуру бюджетного законодательства Российской Федерации, установленную в статье 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и принципа единства бюджетной системы Российской Федерации, установленную в статье 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>17</sup>. В то же время, устанавливая правовые основы государственного финансового контроля, осуществляемого в Республике Карелия, можно сделать привязку к республиканскому бюджету, что в данном случае будет отражать конкретику, а не общие вопросы.

Устанавливая в главе 11 рассматриваемого республиканского закона формы государственного финансового контроля, республиканский законодатель разделяет государственный финансовый контроль на контроль, осуществляемый Законодательным собранием Республики Карелия, и контроль, осуществляемый органами исполнительной власти Республики Карелия. В статье 67 анализируемого республиканского закона установлены формы государственного финансового контроля, осуществляемого Законодательным собранием Республики Карелия. При этом республиканский законодатель провел аналогию со статьей 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами, представительными органами местного самоуправления<sup>18</sup>.

Статья 68 данного республиканского закона полностью дублирует пункт 2 статьи 63 и пункт 2 статьи 68 этого же закона. На наш взгляд,

---

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2005. № 11 (Часть 1). Ст. 1158.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>18</sup> Там же.

нет необходимости еще раз в одном том же законе повторять уже ранее установленные правила.

Устанавливая положениями статьи 69 правовые основы финансового контроля, осуществляемого Министерством финансов Республики Карелия, республиканский законодатель в пункте 2 еще раз дублирует нормы абзаца 2 пункта 2 статьи 65, предусматривающей право на проведение проверок местных бюджетов. При этом в пункте 3 рассматриваемой статьи уточняет, что осуществляются проверки местных бюджетов, получающих финансовую помощь из бюджета Республики Карелия. С нашей точки зрения, такие повторы в республиканском законе следует убрать. Несомненным же плюсом данной статьи является усиление роли Министерства финансов Республики Карелия в осуществлении финансового контроля. В частности, перечисление конкретных проверок, которые организует и осуществляет Министерство финансов Республики Карелия. Можно отметить также, что республиканский законодатель не стал разделять компетенцию Контрольного управления Министерства финансов Республики Карелия и Управления казначейства Министерства финансов Республики Карелия.

Статья 70 рассматриваемого закона посвящена вопросам финансового контроля, осуществляемого главными распорядителями, распорядителями бюджетных средств. Можно отметить, что положения данной статьи полностью дублируют положения пункта 3 статьи 65 этого же закона. В то же время интересной представляется норма, в которой органами государственного финансового контроля осуществляется непосредственное его проведение в части использования средств бюджета Республики Карелия, бюджетов территориальных внебюджетных фондов унитарными предприятиями по инициативе главного распорядителя бюджетных средств. При этом во втором предложении пункта 2 статьи 64 главные распорядители бюджетных средств прямо указаны как органы государственного финансового контроля. Представляется необходимым откорректировать данную статью рассматриваемого закона.

Таким образом, можно сделать вывод, что анализируемая часть третья «Государственный финансовый контроль» закона Республики Карелия «О бюджетном процессе в Республике Карелия» от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК<sup>19</sup>, несомненно, требует переработки и приведе-

---

<sup>19</sup> СЗ РК. 2001. № 7. Ст. 918.

ния в соответствие ее отдельных статей с целью снятия дублирующих друг друга норм. Также можно рекомендовать федеральному законодателю привести определение бюджетного процесса в соответствие с фактической реальностью и учесть в нем, что контроль осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса.

## **МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ КАК ДОХОДНЫЙ ИСТОЧНИК БЮДЖЕТА**

**И. Н. Сухова**

*Старший преподаватель Петрозаводского филиала заочного обучения  
Санкт-Петербургского университета МВД России  
[irene@sampo.ru](mailto:irene@sampo.ru)*

**Н. А. Харитонов**

*Начальник Петрозаводского филиала заочного обучения  
Санкт-Петербургского университета МВД России*

Результатом контрольных мероприятий является либо выявление какого-то нарушения действующего законодательства, либо констатация того, что деятельность проверяемого субъекта осуществляется в соответствии с действующим законодательством и правонарушений нет. В случае выявления нарушений действующего законодательства к виновным применяются меры ответственности. Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает такой вид доходов бюджета, как налоговый доход бюджета в виде пени и штрафов, предусмотренных налоговым законодательством<sup>1</sup>. Также к доходам бюджета федеральный законодатель относит средства, полученные в результате мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещении вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Пункт 2 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> См: Неналоговые доходы, пункт 4 статьи 41 // Там же.

Федеральным законодателем проводится разграничение штрафов и иных сумм принудительного изъятия между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Так, например, штрафы подлежат зачислению в бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом и другими законодательными актами Российской Федерации<sup>3</sup>. Например, в соответствии со статьей 9-4 закона Республики Карелия «Об административных правонарушениях» административный штраф в размере одной второй минимального размера оплаты труда за безбилетный проезд пассажиров в городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования (троллейбус, автобус) поступает в местный бюджет муниципального образования, расположенного на территории Республики Карелия<sup>4</sup>.

Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплена также возможность установления порядка зачисления сумм денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве санкций, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год<sup>5</sup>. Например, федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» от 26 ноября 2005 года в статье 11 установил, что суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах подлежат распределению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам: 1) суммы денежных взысканий (штрафов), исчисляемых исходя из сумм налогов (сборов) и пеней, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, – в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по нормативам отчислений, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации применительно к соответствующим налогам (сборам); 2) суммы денежных взысканий (штрафов), предусмотренных статьями 116, 117 и 118, пунктами 1 и 2 статьи 120, статьями 125, 126, 128, 129, 129.1, 132, 133, 134, 135 и 135.1 Нало-

<sup>3</sup> Пункт 1 статья 46 // Там же.

<sup>4</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Карелия. 1992. № 7-8. Ст. 378.

<sup>5</sup> Пункт 3 статьи 46. Бюджетного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

гового кодекса Российской Федерации: а) в федеральный бюджет – 50%; б) в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения суда, органа, должностного лица, принявших решение о наложении денежного взыскания (штрафа), – 50% и др.<sup>6</sup>

В соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов в доходы бюджетов зачисляются суммы конфискации, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства<sup>7</sup>.

Характерной особенностью последних лет является проникновение преступности в сферы, ранее ей практически недоступные: банковская, внешнеэкономическая, верхний эшелон государственной власти. Целые отрасли экономики сползают в «тень». В условиях острого кризиса российской экономики особо негативную роль играет экономическая, организованная и транснациональная преступность. Целью такой преступной деятельности является извлечение сверхприбылей<sup>8</sup>.

Рост преступлений в сфере экономической деятельности наглядно отражает общую тенденцию усиления криминализации хозяйственного комплекса в целом и лесного в частности. Продолжаются масштабные действия по незаконному завладению государственной собственностью в ходе ее разгосударствления и приватизации, уклонение от налогообложения, заключаются противоправные сделки по вывозу сырьевых, энергетических и других ресурсов за рубеж<sup>9</sup>.

Основной криминогенной проблемой лесного комплекса России являются посягательства, связанные с незаконной заготовкой леса и незаконным оборотом древесины, – это общепризнанный факт. Об этом свидетельствуют не только статистика правонарушений и преступлений, которую мы рассмотрим ниже на примере Республики Карелия, но и многочисленные сообщения средств массовой информации.

По сообщениям пресс-службы МВД Республики Карелия, за 2006 год сотрудниками подразделений МВД Карелии выявлено 122 эконо-

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. № 52 (часть II). Ст. 5602.

<sup>7</sup> Пункт 2 статья 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>8</sup> Дубнов А. П., Дубовцев В. А. Философия преступности: проблемы криминализации российского общества. Екатеринбург: Ява, 1999. С. 52.

<sup>9</sup> Там же. С. 53.

мических преступления в сфере лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса, следствие по которым обязательно (в лесном хозяйстве – 51, в лесной промышленности – 71 преступление).

В сфере лесной промышленности выявлено 16 фактов хищения чужого имущества, из них 5 путем присвоения, 3 должностных преступления, 3 факта легализации денежных средств, полученных преступным путем. Из зарегистрированных преступлений к категории тяжких относятся 25 преступлений, в крупном и особо крупном размерах совершено 76 преступлений.

В суд направлены уголовные дела по 41 преступлению. К уголовной ответственности привлечено 37 человек. Сотрудниками МВД Карелии выявлено 128 незаконных порубок леса против 102 в 2005 году (+25%). Их раскрываемость возросла на 0,2% и составила 35,7% (2005 год – 35,5%). Объем незаконно заготовленной древесины составляет 12 тыс. куб. м, или 0,27% от легальных заготовок.

В течение 2006 года сотрудниками МВД Карелии вместе с налоговыми органами республики завершено с привлечением налогоплательщиков к налоговой ответственности 29 выездных налоговых проверок организаций и предпринимателей. Все проверки окончены с выявлением нарушений законодательства о налогах и сборах. Общая сумма дополнительно начисленных налогов составляет 168,5 млн. рублей (+ 13,8 млн. рублей, или на 8,9% больше, чем в прошлом году).

Всего выявлено 38 налоговых преступлений и фактов криминального банкротства (2005 год – 20, рост в 1,9 раза). Большинство преступлений выявлены в городах Петрозаводске, Костомукша и Сортавала, Кемском, Кондопожском, Лоухском, Олонецком, Пудожском, Питкярантском и Сегежском районах республики.

По 18 преступлениям налоговой направленности уголовные дела направлены в суд. Сумма возмещения составила 18,7 млн. рублей, что в 6,9 раза превышает уровень 2005 года<sup>10</sup>.

Действительно, по нашему мнению, многие криминальные явления в лесной сфере (кражи лесоматериалов, подделка документов на заготовку и перевозку древесины, нелегальный экспорт круглого леса, уклонение от уплаты таможенных платежей, в некоторых случаях – лесные пожары антропогенного происхождения и т. п.) так или иначе

---

<sup>10</sup> Пресс-служба МВД Республики Карелия: Сайт Министерства внутренних дел Республики Карелия. <http://mvdrk.karelia.ru>.



связаны с незаконной заготовкой (порубкой) леса, перевозкой или реализацией незаконно заготовленных или приобретенных лесоматериалов. Специфика совершаемых в лесном комплексе преступных деяний заключается в том, что основная масса посягательств относится одновременно и к корыстной, и к экономической, и к экологической, и к организованной преступности. Поэтому ей присуща сложная совокупность таких главных особенностей, как высокий уровень латентности посягательств; причинение ущерба экологическим и экономическим интересам государства; приобретение преступностью все более организованного характера<sup>11</sup>.

Одним из главных направлений работы Управления по налоговым преступлениям МВД по Республике Карелия в лесном комплексе остается выявление преступлений, связанных с незаконным возмещением налога на добавленную стоимость, а также занижением налога на прибыль экспортерами лесопродукции. Экспорт и продажа лесоматериалов являются выгодными, т. к. у организаций и предпринимателей есть возможность возместить из бюджета НДС со стоимости произведенных расходов. Экспортеры, подтвердившие экспорт, кроме того, освобождаются от уплаты НДС с продажной стоимости. В «цепочке» поставщиков леса от лесозаготовителей к экспортеру зачастую используются «анонимные организации». Это делается для того, чтобы произвольно завышать затраты по древесине, якобы приобретенной у фирм-«однодневок», соответственно занижая налог на прибыль, и незаконно возмещать из бюджета НДС. Расчет между лесозаготовителем и «анонимной организацией» якобы производится древесиной, которая фактически остается у лесозаготовителя и может быть продана с сокрытием выручки от налогообложения. Кроме того, использование такой схемы делает возможным придавать законный вид неучтенным объемам древесины, образовавшимся в результате превышения фактической заготовки над выделенным согласно лесорубочному билету лесофондом.

В связи с этим пристальный интерес в сфере лесного бизнеса уделяется как организациям, занимающимся заготовкой, приобретением и

---

<sup>11</sup> Харитонов Н. А. Криминологический анализ и предупреждение преступлений, совершаемых в лесном комплексе (на материалах Республики Карелия): Автореф. дисс. на соиск. учен. ст. канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 12.

реализацией на экспорт круглого леса, так и фирмам, приобретающим древесину для последующей переработки и экспорта пиломатериалов.

Структура преступлений, совершаемых в лесном комплексе, своеобразна и включает в себя следующие группы преступлений. Рассмотрим некоторые из них:

- 1) преступления против собственности:
  - ст. 158 УК РФ (кража);
  - ст. 159 УК РФ (мошенничество);
  - ст. 160 УК РФ (присвоение или растрата);
  - ст. 165 УК РФ (причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием);
- 2) преступления в сфере экономической деятельности:
  - ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство);
  - ст. 175 УК РФ (приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем);
  - ст. 188 УК РФ (контрабанда);
  - ст. 198 УК РФ (уклонение физического лица от уплаты налога или страхового взноса в государственные внебюджетные фонды);
  - ст. 199 УК РФ (уклонение от уплаты налогов или страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с организации);
- 3) преступления против интересов службы в коммерческих или иных организациях:
  - ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями);
  - ст. 204 УК РФ (коммерческий подкуп);
- 4) экологические преступления:
  - ст. 260 УК РФ (незаконная порубка деревьев и кустарников);
  - ст. 261 УК РФ (уничтожение или повреждение лесов);
- 5) преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления:
  - ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями);
  - ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий);
  - ст. 290 УК РФ (получение взятки);
  - ст. 291 УК РФ (дача взятки);
  - ст. 292 УК РФ (служебный подлог);
- 6) преступления против порядка управления:

– ст. 327 УК РФ (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков)<sup>12</sup>.

Большая часть посягательств, предметом которых являются лес (деревья), древесина, совершается в условиях неочевидности. Материалы по задержанию лиц, их совершивших, поступают в органы внутренних дел, как правило, спустя продолжительное время. Поэтому органы дознания лишены возможности сбора и закрепления доказательств, или проведения оперативно-следственных мероприятий «по горячим следам». В конечном итоге это приводит к приостановлению производства по таким делам из-за невозможности установить личности правонарушителей.

При транспортировке незаконно заготовленной древесины используется целая система разнообразных приемов, направленных на получение в конечном итоге полноценных документов для прохождения таможенного контроля. Поддельным может быть и лесобилет, предписывающий вести рубки ухода; транспортный сертификат, купленный в лесхозе за наличные, с необходимыми печатями и заполняемый перекупщикам в соответствии с тем, сколько и какой нелегальной древесины он решил продать. Поддельными могут быть и экспортная лицензия, контракт с заниженной ценой, объемом, сортностью или более дешевой породой, чем та, что реально вывозится. Подделки могут быть не только незаконно полученными (путем подкупа, шантажа или вымогательства) официальными документами с печатью, но и действительными подделками, изготовленными целиком. Используются даже исчезающие чернила для заполнения сертификатов. Когда на основе такого сертификата уже выписаны таможенные документы, сам сертификат вновь чист и может использоваться для легализации следующей партии<sup>13</sup>.

Наиболее тревожная обстановка по числу преступлений, совершаемых в лесном комплексе, складывается на юге республики – в Лахденпохском, Питкярантском и Олонецком районах и на территории, подчиненной администрации Сортавалы. Это связано с лучшим, чем на севере Карелии, развитием дорожной инфраструктуры и близо-

---

<sup>12</sup> Там же. С. 13.

<sup>13</sup> Лебедев А., Ньюэлл Дж., Гордон. Д. Рынок АТР как угроза дальневосточным лесам: Аналитический отчет 1997-2000 год. Владивосток: БРОК, FoE-Japan и PERC, 2000. С. 53.

стью административной границы республики с Ленинградской областью.

Все, о чем мы говорили выше, характеризуя состояние и тенденции преступности в лесном комплексе Карелии, – это официальная статистика. Противоречивость между реальной преступной действительностью и количеством выявленных незаконных порубок говорит о недостаточной репрезентативности данных официальной статистики. Изучая отчетные материалы (государственные, ведомственные) надо четко осознавать, что очень большой пласт криминальных проявлений статистикой не фиксируется. Криминологи называют его латентной преступностью. Слой латентной преступности в лесозаготовительной области Республики Карелия значительно больше массива зарегистрированных преступлений. По данным экспертов, на местах в среднем по республике он в 3 – 4 раза превосходит количество зарегистрированных преступлений, в отдельных районах он достигает 5-кратного расхождения<sup>14</sup>.

Выявлять и доказывать преступные действия в лесном комплексе достаточно тяжело. Одной из причин этого является то, что территории и объемы порубок в сравнении с общей территорией и объемом лесного фонда незначительны, а охрана леса и контроль за деятельностью предприятий и физических лиц в лесном секторе в большинстве случаев остаются на низком уровне. Хотя можно отметить, что в настоящее время особо внимание стало уделяться профилактике налоговых и экономических правонарушений в лесном комплексе.

Как уже указывалось выше, результатом проведения контрольных действий является в случае выявления правонарушения или преступления применение мер принуждения. Однако в случае выявления преступлений в лесном комплексе Республики Карелия меры уголовной ответственности не поступают в доходную часть бюджета Республики Карелия, а зачисляются в федеральный бюджет. Тем самым бюджет Республики Карелия не имеет такого доходного источника, несмотря на то, что он является дефицитным.

Однако в настоящий момент нарушение законодательства Российской Федерации может явиться не доходом соответствующего бюдже-

---

<sup>14</sup> Харитонов Н. А. Изучение латентности лесных правонарушений // Информационный вестник Министерства внутренних дел Республики Карелия. Петрозаводск, 2003. № 2 (7). С. 102-106.

та, но, наоборот, повлечь за собой расходные обязательства бюджета любого уровня бюджетной системы Российской Федерации, поскольку к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации от имени соответствующего публичного субъекта привлекают государственные органы, органы местного самоуправления или должностные лица этих органов.

Так, в настоящий момент в судах общей юрисдикции сложилась следующая практика рассмотрения дел о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. Рассматривая дело по существу, судьи привлекают к ответственности Министерство финансов Российской Федерации (субъекта Российской Федерации) либо финансовый орган местного самоуправления от имени соответствующего публичного субъекта. При этом указывается, что пункт 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает правовую основу для привлечения к ответственности главного распорядителя бюджетных средств только по процессуальным условиям рассмотрения в суде таких исков, а не по материальным<sup>15</sup>. Можно отметить, что в настоящее время действительно нет материального обеспечения положений пункта 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>16</sup>. В бюджетной классификации расходов не предусмотрен такой расход, как возмещение вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов.

Поскольку в данный момент существуют такие судебные прецеденты, можно порекомендовать Правительству Российской Федерации предусмотреть не только процессуальный порядок действия пункта 10 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, но обеспечить материальное действие данной нормы<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Там же.

## ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**Е. Е. Торопушина**

*И.о. с.н.с. Института экономических проблем КНЦ РАН, г. Анатиты  
[toropushina@iep.kolasc.net.ru](mailto:toropushina@iep.kolasc.net.ru)*

Проблема охраны здоровья населения относится к числу важнейших глобальных проблем, а состояние здоровья является одним из основных показателей уровня социально-экономического развития общества. В связи с этим успешность государственной и общественной политики определяется степенью ее воздействия на здоровье.

Здоровье – одна из главных составляющих качества жизни и формирования человеческого капитала. Уровень здоровья населения является важным фактором регионального развития и одним из основных условий устойчивого экономического роста любой страны. Сегодня уровень здоровья населения России чрезвычайно низок, а охрана здоровья – одна из наиболее проблемных сфер общественной жизни. В ходе реформ стало ясно, что задачи охраны здоровья решаются (причем малоэффективно) преимущественно в рамках узкоотраслевого подхода, т. е. структурами системы медицинского обслуживания. Тогда как в сегодняшних условиях должна ставиться более широкая задача – повышение уровня здоровья нации, а к ее решению должны привлекаться все сектора общества.

Безусловно, здоровье является основным показателем качества жизни<sup>1</sup>, следовательно, политика в сфере охраны здоровья и организация системы здравоохранения должны рассматриваться 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 категории<sup>2</sup>. Здоровье человека – не просто

---

<sup>1</sup> Классификация Европейской экономической комиссии ООН выделяет 8 групп показателей качества жизни, ставя на первое место здоровье, на второе – потребление, на третье – образование.

<sup>2</sup> 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>

трудовой ресурс, но и капитальный актив. Следовательно, и система здравоохранения рассматривается как основная составляющая формирования человеческого капитала.

И хотя службам здравоохранения отводится важная роль, они не рассматриваются как единственный актор здравоохранительной деятельности и на практике не являются единственным сектором, оказывающим влияние на здоровье людей. Другие сектора общества также рассматриваются как имеющие большое влияние на здоровье населения и несущие за него ответственность.

Сотрудничество различных партнеров в интересах здоровья, межсекторные инвестиции, средства из различных источников направляемые на охрану здоровья, рассматриваются не только как высвобождающие новые ресурсы для повышения уровня здоровья, но и как приумножающие выгоды и преимущества, содействующие, в долгосрочной перспективе, не только социальному развитию, но и экономическому развитию.

Такие принципы формирования и реализации политики в сфере охраны здоровья характерны для большинства европейских стран, где целью политики в сфере охраны здоровья является достижение реализации всеми людьми их «потенциала здоровья». Эта цель находит свое отражение в проводимой политике в сфере охраны здоровья населения, которая реализуется на основе трех главных этических ценностей:

- 1) здоровье как одно из важнейших прав человека,
- 2) справедливость<sup>3</sup> в вопросах здоровья и его охраны и действенная солидарность стран, групп и контингентов людей внутри страны,
- 3) участие в здравоохранительной деятельности и ответственное отношение к ней (подотчетность) отдельных людей, учреждений, организаций и секторов<sup>4</sup>.

Исходя из этих ценностей, политика в сфере охраны здоровья включает в себя такие составляющие как:

---

<sup>3</sup> Принцип социальной справедливости в сфере охраны здоровья заключается в постоянном повышении доступности и качества бесплатной медицинской помощи для всех категорий граждан в целях достижения более высокого уровня общественного здоровья

<sup>4</sup> The European health report, 2002 // WHO Regional Office for Europe. WHO Regional Publications, European Series. Copenhagen. 2002. № 97. Режим доступа: <http://www.euro.who.int>

– стратегии в области повышения уровня общественного здоровья, с большим упором на тех стратегиях и программах, которые способны улучшить здоровье и качество жизни всех граждан и, прежде всего, детей, пожилых, бедных, мигрантов, беженцев и социально уязвимых людей;

– развитие инфраструктуры систем здравоохранения, системы управления и подготовки кадров, а также научно-исследовательской деятельности;

– разработку и реализацию эффективных механизмов межведомственных и межсекторных действий на государственном/национальном, региональном и местном уровнях в целях повышения уровня здоровья;

– создание/совершенствование информационных систем мониторинга проблем в сфере охраны здоровья;

– оценку эффективности стратегий, осуществляемых как в области укрепления здоровья, так и в области оказания медицинской помощи, а также их влияния на обеспечение справедливости в области здоровья;

– обеспечение того, чтобы новые подходы к финансированию и предоставлению медицинской помощи способствовали укреплению здоровья, профилактике заболеваний и снижению инвалидности, а также непрерывному улучшению качества медицинской помощи и эффективному использованию ресурсов.

При таком отношении к охране здоровья расходы на здравоохранение в развитых странах составляют 8-10% ВВП.

В России одной из основных проблем здравоохранения, безусловно, является его хроническое недофинансирование: совокупные расходы на здравоохранение (государственное и страховое) крайне низки и составляют менее 3% ВВП. Тогда как по рекомендациям Всемирной организации здравоохранения минимально допустимый уровень расходов на здравоохранение должен составлять 5-6% ВВП, а для России (учитывая территориальную специфику рассредоточения населенных пунктов) этот минимальный порог объемов финансирования должен быть существенно выше.

Помимо этого, следует учитывать, что в современном российском здравоохранении нет ни одного показателя, который бы улучшился за последние годы: недостаточно медико-санитарное обслуживание, обострился кадровый дефицит. Как следствие, здоровье наших граждан яв-



ляется не просто низким, а уже близким к критическому уровню. В наибольшей степени это видно, если сравнивать значения основных показателей уровня здоровья населения России с критическими значениями показателей, принятыми в развитых странах как отвечающие стратегии национальной безопасности страны (табл. 1).

Таблица 1

*Основные показатели уровня здоровья населения России в 2005 г. и критические значения показателей<sup>5</sup>*

Показатель	Критическое значение	РФ	Мурманская область
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	70	65,3	63,8
Средняя продолжительность жизни больных с хронической патологией после установления заболевания, лет	15	7,8	6,9 <sup>1</sup>
Умершие в возрасте до одного года, на 1000 родившихся живыми	6,0	10,9 <sup>2</sup>	11,3 <sup>2</sup>
Смертность от несчастных случаев, травм, отравлений, на 100000 человек населения	100	221	197

<sup>1</sup> По неофициальным данным.

<sup>2</sup> ½ 2006 г.

Уровень смертности трудоспособного населения России превышает аналогичные показатели европейских стран в 2,5 раза. За период с 1990 по 2004 г. в России смертность населения в трудоспособном возрасте увеличилась с 4,9 до 8,1 (на 1000 человек трудоспособного населения), т. е. прирост смертности составил 3,2. В Мурманской области проблема роста этого показателя стоит еще более остро: прирост смертности за 1990-2004 гг. составил 5,6 (с 3,6 до 9,2 соответственно).

Результатом чрезвычайно высокой по возрастной смертности людей трудоспособного возраста является значительное сокращение про-

<sup>5</sup> Источники: Российский статистический ежегодник. 2006: Стат. сб. М.: Росстат. 806 с.; Медицинское обслуживание населения в Мурманской обл. / Фед. служба гос. статистики. Мурманск, 2006. 69 с.

должительности жизни за период с 1990 по 2004 г.: в Мурманской области для обоих полов продолжительность жизни сократилась на 6,5 года (для мужского населения – на 8,1 года, для женского – на 4,1 года). В России сокращение продолжительности жизни было не таким значительным (для обоих полов – на 3,9 года, для мужского населения – на 4,8 года, для женского – на 2,0 года). Однако средняя продолжительность жизни в нашей стране в настоящее время на 14 лет меньше, чем в Европе, и по этому показателю мы занимаем 148 место в мире.

При этом в год мы тратим всего около \$100 на охрану здоровья одного жителя России, тогда как развитые страны в среднем тратят \$2000-2500 в год.

В целом Россия выделяет на социальные нужды самую низкую долю средств среди стран Западной, Центральной и Восточной Европы – всего около 17% ВВП. Для сравнения: в странах Западной Европы социальные затраты составляют 30-40% ВВП, а в странах Центральной и Восточной Европы – 20-30% ВВП.

Кроме того, в настоящее время Россия относится к числу стран, в которых посредством государственных финансов перераспределяется сравнительно невысокая доля ВВП. Особенно низкий удельный вес затрат на социальные цели в структуре совокупных расходов так называемого «расширенного правительства» России<sup>6</sup> (рис. 1): доля расходов на здравоохранение составляет всего 5% от совокупных расходов.

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%).<sup>7</sup> Помимо этого, Россия явно выпадает и из общей закономерности (характерной 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.

---

<sup>6</sup> Под расходами «расширенного правительства» понимается сумма расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, а также государственных внебюджетных фондов

<sup>7</sup> Шахова Г. Я., Боженко И. П. Государственные расходы и социально-экономическое развитие // Финансы. 2005. № 8. С. 62.

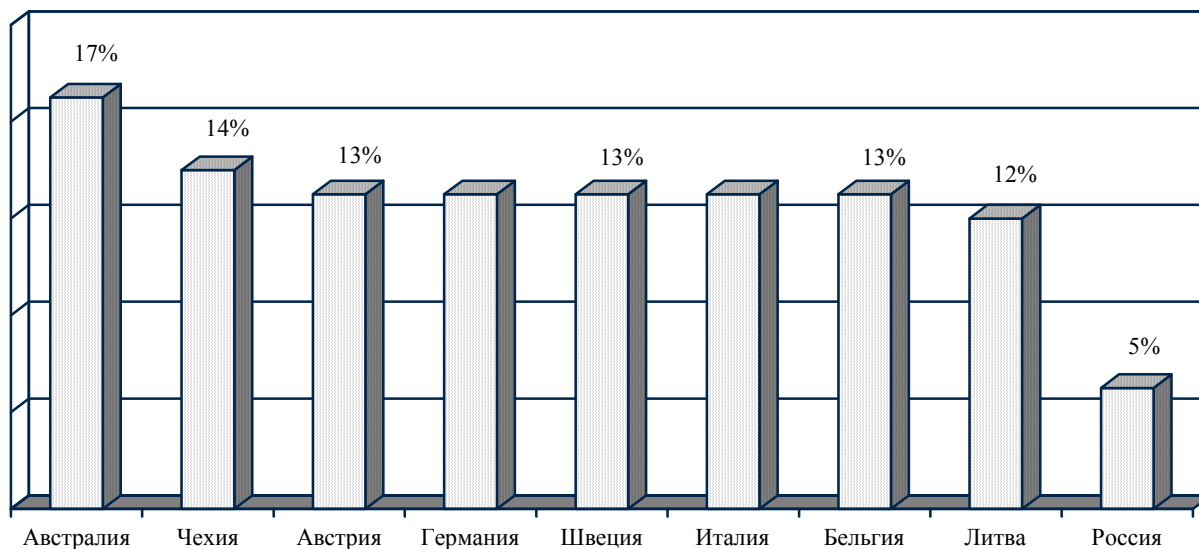


Рис. 1. Доля затрат на здравоохранение в структуре совокупных расходов «расширенного правительства»

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.

В 2002 году Правительство РФ провело «косметическое» улучшение внешних параметров социального бюджета с помощью перевода в федеральный бюджет величины единого социального налога (ЕСН), поступающего в конечном итоге в государственные внебюджетные фонды, а это около 7,5% ВВП. А без зачета ЕСН через федеральный бюджет перераспределяется вообще всего около 13% ВВП, что в два раза меньше, чем в развитых странах.

Еще одной проблемой российского здравоохранения является крайне низкий 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% физиче-

ски изношенной и морально устаревшей медицинской техники. Ряд приборов и аппаратов эксплуатируется 15-20 лет, они неоднократно выработали свой ресурс, что не может гарантировать высокое качество медицинских обследований и эффективность лечения.

Безусловно, неотложной задачей отечественного здравоохранения сегодня является обеспечение доступности медицинской помощи (в том числе стационарной), увеличение обеспеченности населения больничными койками определенной специализации. Сторонники реструктуризации системы здравоохранения посредством сокращения числа врачей и мощностей больничных учреждений считают, что именно их избыточность является основной причиной длительного пребывания в стационаре и влечет большие расходы<sup>8</sup>. Однако данное положение обусловлено скорее низким уровнем технического оснащения медицинских учреждений, нехваткой в больницах медикаментов и более низкой (по сравнению с развитыми странами) численностью больничного персонала на одну больничную койку.

Что же касается якобы имеющейся в России избыточности врачей-специалистов, то на этом вопросе следует особо остановиться. Обеспеченность врачами, действительно, в 1,5-2 раза выше, чем в большинстве развитых стран (это касается как общей численности врачей, так и врачей большинства специальностей). Однако за данным показателем скрываются, во-первых, не общая трудоизбыточность здравоохранения, а сложившиеся еще в советский период и обострившиеся в настоящее время диспропорции в структуре занятости (врачи вынуждены дополнительно выполнять работу, которая не соответствует уровню их квалификации). В 2005 году на 1 врача приходилось всего 3 медицинских сестры, в то время как в большинстве развитых стран это соотношение 1:5. Причина указанной диспропорции – низкий уровень оплаты труда медсестер.

Во-вторых, следует учитывать, что обеспеченность врачами превышает европейский уровень только в крупных городах, тогда как в небольших и удаленных населенных пунктах, например, в периферийных Ловозерском и Терском районах Мурманской области числен-

---

<sup>8</sup> Стародубов В., Шейман И., Зелькович Р. Концепция реформы управления и финансирования здравоохранения России // Медицинский вестник. 2004. № 8; Шейман И. М. Бюджетно-страховая система здравоохранения: основные характеристики и методы построения. Можайск, 1996. С. 12-15.

ность среднего медицинского персонала в 2005 г. составляла всего около 100 на 10 тыс. населения (табл. 2). Численность врачей в Терском районе в 2005 г. составляла 28,1 на 10 тыс. населения. В Ловозерском районе обеспеченность врачами в 2005 г. составляла 20,8 на 10 тыс. населения, причем укомплектованность медицинских учреждений врачами здесь лишь 53%. Таким образом, в большинстве населенных пунктов обеспеченность медицинским персоналом ниже европейского уровня, что, учитывая уровень заболеваемости жителей, явно не соответствует необходимому.

Таблица 2

*Численность врачей и среднего медицинского персонала на конец 2005 года, человек<sup>9</sup>*

	Численность врачей всех специальностей, на 10000 населения	Численность среднего медицинского персонала, на 10000 населения
Россия	48,4	108,6
Мурманская область	48,7	134,9
г. Мурманск	74,0	152,6
Ловозерский район	20,8	100,3
Терский район	28,1	102,0

Что касается различий между регионами России в финансировании здравоохранения, то здесь важнейшей характеристикой является значительное неравенство в размерах финансирования территориальных программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению. Разрыв в финансировании территориальных программ в расчете на одного жителя по регионам России в последние годы составлял 15-20 раз, что, конечно же, не обеспечивает равенства граждан в получении гарантированной государством бесплатной медицинской помощи. Так, если в Чукотском а. о. в 2005 году

<sup>9</sup> Источники: Российский статистический ежегодник: Стат.сб. М.: Росстат, 2006. 806 с.; Города и районы Мурманской области / Федеральная служба государственной статистики. Мурманск, 2006. 165 с.

это было 22,5 тыс. рублей, то в Республике Ингушетия – 1,2 тыс. рублей.

Причем такая дифференциация характерна не только для страны в целом (что можно было бы объяснить территориальной спецификой), но и, например, для регионов Севера: в Тюменской области в 2005 г. финансирование территориальной программы в расчете на одного жителя составляло 2,5 тыс. рублей, что в 9 раз меньше, чем в Чукотском а. о. (рис. 2).

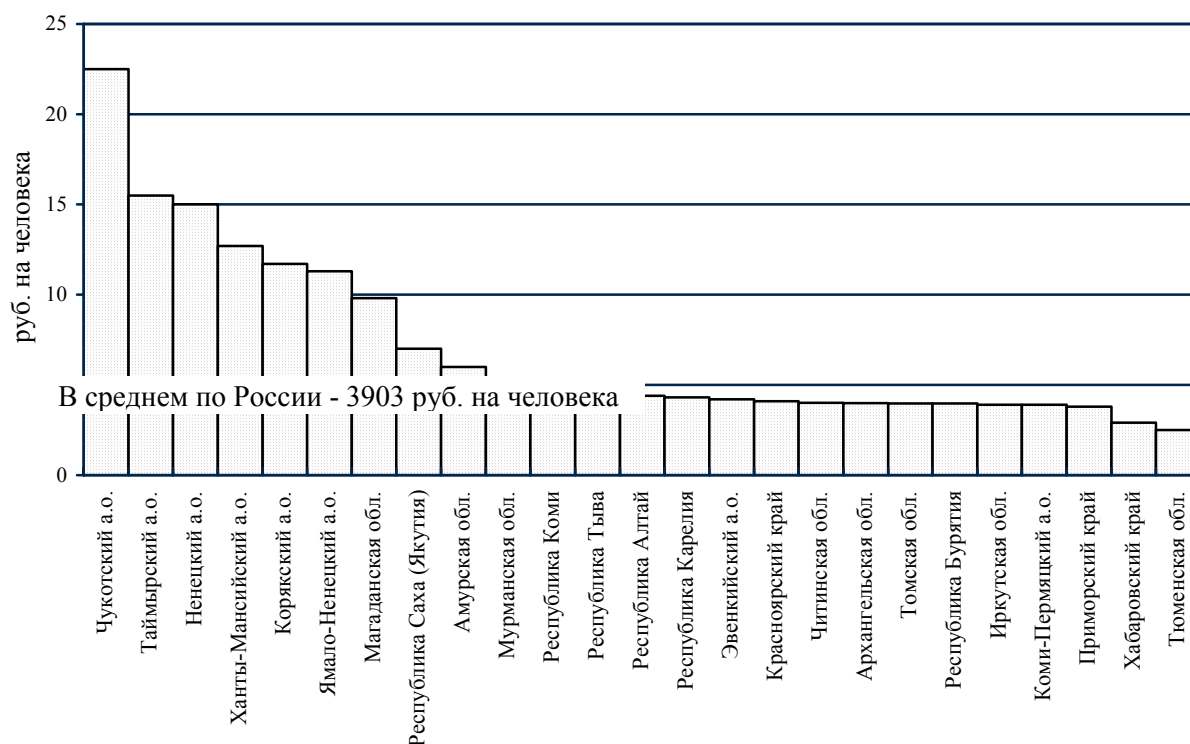


Рис. 2. Размеры государственного финансирования территориальных программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению в регионах Севера России в 2005 г., руб. на человека

В целом же распределение субъектов РФ по значению этого показателя очень неравномерно: только в 19 регионах оно выше среднего по стране уровня, т. е. больше 3,9 тыс. руб. на человека в год, тогда как в большинстве регионов – ниже.

Только в 7 субъектах РФ уровень финансовой обеспеченности территориальных программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению превысил в 2005 г. 100%

(Ханты-Мансийский и Чукотский а. о., Свердловская, Амурская, Челябинская, Оренбургская и Ленинградская области). Это означает, что только в этих регионах размеры государственного финансирования территориальной программы (расходы из консолидированного регионального бюджета и из средств Фонда обязательного медицинского страхования) были не ниже рассчитанной ими величины стоимости территориальной программы. В среднем же по стране этот уровень составил 79%. При этом дифференциация уровня финансовой обеспеченности территориальных программ государственных гарантий достаточно высока.

Высока дифференциация и по доле средств системы обязательного медицинского страхования в финансировании территориальных программ государственных гарантий: значение этого показателя для разных регионов России варьирует от 22% (Ханты-Мансийский а. о.) до 77% (Тюменская область).

Сохраняются значительные различия между сформировавшимися в разных регионах моделями обязательного медицинского страхования (ОМС). Финансирование медицинских организаций в территориальных системах ОМС производится по разным правилам: применяются 7 основных методов оплаты амбулаторной помощи, 6 методов оплаты стационарной помощи и их различные сочетания.

В большинстве субъектов РФ территориальные системы обязательного медицинского страхования не обеспечивают стабильности финансовых условий деятельности покупателей медицинской помощи – страховщиков, используют методы оплаты медицинской помощи и дифференциации тарифов на медицинские услуги, которые стимулируют медицинские учреждения к воспроизводству сложившейся структуры объемов оказываемой помощи и затратного типа хозяйствования.

Сложившиеся в большей части субъектов РФ модели обязательного медицинского страхования представляют собой, как правило, системы «раздаточного финансирования» здравоохранения, механизмы распределения средств в которых не обеспечивают повышения эффективности их использования. Многообразие моделей обязательного медицинского страхования отражает скорее специфические условия задачи аккумулируемых финансовых ресурсов медицинским учреждениям, нежели территориальные особенности обеспечения эффективного функционирования здравоохранения.

В условиях острой нехватки ресурсов в здравоохранении отсутствует система оценки и обеспечения эффективности их использования. Децентрализация системы управления здравоохранением привела к ослаблению взаимодействия между отдельными секторами оказания медицинской помощи, службами и территориальными системами здравоохранения.

В настоящее время цели социальной политики, в том числе и политики в сфере охраны здоровья, как на федеральном уровне, так и на региональном уровне устанавливаются чаще всего формально. Реализуется функционально-отраслевой подход, когда в центр управленческих действий ставится проблема развития отрасли, а не проблема повышения качества жизни человека. Такое замещение генеральной цели способами ее достижения автоматически приводит к сокращению возможных стратегий реализации целей, ограничению поля управленческого воздействия социально-инфраструктурными отраслями.

В сегодняшних же условиях политику в сфере охраны здоровья следует понимать не только как ряд мероприятий по повышению уровня здоровья жителей, но и как процесс формирования и развития жизненного, трудового и репродуктивного потенциала населения с адекватным потреблением человеческого потенциала и стремлением создания оптимальных условий жизнеобеспечения (окружающая среда, экономика, социальные условия).

Существуют и основные условия, которые позволят обеспечить эффективность реализации политики в сфере охраны здоровья. Во-первых, человеческий потенциал должен рассматриваться в качестве цели общественного развития, а не как средство для решения социально-экономических задач. Во-вторых, формирование и реализацию политики в сфере охраны здоровья следует ориентировать на закономерности развития общественной системы во взаимосвязи со здоровьем населения, а не на оценку влияния отдельных факторов среды на состояние здоровья человека. В-третьих, решение проблем должно носить комплексный характер, с включением всех подсистем региона в систему охраны здоровья населения, а не ограничиваться деятельностью только учреждений здравоохранения.

Сегодня необходим переход от существующей узкоотраслевой организации здравоохранительной деятельности к широкому межсекторному сотрудничеству в решении проблем, касающихся охраны здоровья, образа жизни, среды обитания и здравоохранения. Базовыми



принципами формирования и реализации региональной политики в сфере охраны здоровья должны являться солидарность и социальная справедливость в вопросах общественного и личного здоровья – принципы, отход от которых в настоящее время очевиден.

Необходимо привлекать в качестве субъектов реализации политики в сфере охраны здоровья не только учреждения и организации системы здравоохранения, но и все сектора народного хозяйства, средства массовой информации, неправительственные организации, отдельных людей на интегрированной постоянной партнерской основе, позволяющей охватить всю проблематику, касающуюся образа жизни, среды обитания и здравоохранения в рамках единой стратегии достижения более высокого уровня здоровья для всех жителей. Необходимы объединение и координация усилий всех акторов при решении проблем охраны и укрепления здоровья жителей. Необходимо изменить отношение руководителей администраций, различных служб и ведомств, работников здравоохранения и населения по отношению к здоровью и пересмотреть возможности оптимального использования ресурсов по оздоровлению жителей. Наряду с этим необходимо расширять и возможности отдельных людей, поощрять их к принятию позитивных, укрепляющих здоровье самостоятельных решений по таким вопросам как потребление табака, чрезмерное потребление алкоголя, нездоровый пищевой рацион и др.

Таким образом, организационно-экономические основы формирования политики в сфере охраны здоровья, по мнению автора, должны заключаться в следующем:

- основной идеей политики в сфере охраны здоровья должно являться постоянное повышение уровня здоровья всех жителей, а основным принципом формирования политики должен являться принцип социальной справедливости;
- формирование политики должно осуществляться на основе синтеза методических подходов (теории стратегического управления, теории устойчивого развития, теории региональной экономики);
- определение приоритетов и направлений политики должно происходить на основе комплексного анализа всей сферы охраны здоровья, включающей деятельность федеральных, региональных и местных органов власти, систему здравоохранения и ее составляющие, предприятия и организации, имеющие непосредственное отношение к проблемам охраны здоровья, самих граждан;

– реализация политики в сфере охраны здоровья должна осуществляться на основе межсекторного подхода, с экономической точки зрения являющегося инструментом привлечения и аккумуляции всех экономических ресурсов страны/региона в целях охраны здоровья;

– субъектами реализации политики должны являться организации государственного и частного секторов экономики, имеющие отношение к здоровью населения, при ведущей роли национальных/региональных органов государственной власти.

Помимо этого, в настоящее время необходимо значительное увеличение объемов финансирования здравоохранения. В первую очередь необходимо увеличить общественные расходы на здравоохранение. В том числе за счет роста оплаты труда в реальном секторе и бюджетной сфере, что позволит не только увеличить базу подоходного налогообложения, но и даст возможность повысить расходы на здравоохранение путем введения легальных соплатежей населения (например, в виде взносов работников в систему обязательного медицинского страхования).

Необходимо введение единой ставки платежей (плоской шкалы) по единому социальному налогу (ЕСН) независимо от размера дохода, а также увеличение ставки ЕСН в части, подлежащей зачислению в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования как минимум до 3% (снижение в 2005 г. ставки ЕСН в части подлежащей зачислению в ТФОМС с 3,4 до 2% только обострило проблему финансирования системы здравоохранения). Необходимо и введение прогрессивной шкалы налога на доходы (НДФЛ), поскольку система прогрессивных ставок является основополагающим принципом не только адекватного обеспечения здравоохранения финансовыми ресурсами, но и обеспечения справедливого распределения бремени финансирования здравоохранения.

#### Список литературы

1. Города и районы Мурманской области / Федеральная служба гос. статистики. Мурманск, 2006. 165 с.
2. Медицинское обслуживание населения в Мурманской обл. / Федеральная служба гос. статистики. Мурманск, 2006. 69 с.
3. Российский статистический ежегодник: Стат.сб. М.: Росстат, 2006. 806 с.

4. Стародубов В. Концепция реформы управления и финансирования здравоохранения России / В. Стародубов, И. Шейман, Р. Зелькович // Медицинский вестник. 2004. № 8.

5. Шахова Г. Я. Государственные расходы и социально-экономическое развитие / Г. Я. Шахова, И. П. Боженко // Финансы. 2005. № 8. С. 62.

6. Шейман И. М. Бюджетно-страховая система здравоохранения: основные характеристики и методы построения / И. М. Шейман. Можайск, 1996. С. 12-15.

7. The European health report, 2002 // WHO Regional Office for Europe. WHO Regional Publications, European Series. Copenhagen, 2002. № 97. Режим доступа: <http://www.euro.who.int>

## **БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСНОВНОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ**

**Т. Ч. Цыденмункуева**

*Заместитель министра финансов Республики Бурятия*

[minfin@buriatia.ru](mailto:minfin@buriatia.ru)

**В. П. Федосова**

*Заместитель начальника отдела реформирования финансов  
Министерства финансов Республики Бурятия, г. Улан-Удэ*

Бюджетная политика используется государством для стимулирования экономического роста, регулирования инвестиционной активности, финансовой поддержки приоритетных сегментов национальной экономики. Повышение социально-экономической результативности бюджетной политики является основой эффективного выполнения функций государства в экономике и необходимым условием для преодоления негативных тенденций, препятствующих развитию экономики. Государство активно использует финансовые рычаги для стимулирования экономического роста, совершенствования структуры экономики, повышения уровня жизни населения и т. д.

Бюджетная политика Республики Бурятия в течение последних трех лет проводилась в условиях сокращения ресурсного потенциала бюджетной системы, попыток переориентации ее на экономические и

социальные интересы всех участников бюджетного процесса согласованно с бюджетной политикой Российской Федерации.

Основные задачи бюджетной политики Республики Бурятия за последние годы представлены в таблице 1.

Таблица 1

*Задачи бюджетной политики Республики Бурятия  
в 2004-2007 годах*

2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Приведение законодательства Республики Бурятия в соответствие с федеральными законами по разграничению полномочий			
Наращивание собственной налоговой базы	Укрепление и увеличение собственных доходов бюджета		Увеличение собственных доходов консолидированного бюджета республики
Выстроить стабильную, прозрачную и гибкую систему межбюджетных отношений на принципах обеспечения гарантий государства перед населением муниципальных образований, формализованных подходов, единства методики и стимулов к развитию районов и городов республики	Создание эффективной системы межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления. Эта система должна обеспечить, с одной стороны, выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а с другой, создать стимулы к их комплексному социально-экономическому развитию		
Продолжить политику помощи муниципальным образованиям по осуществлению приоритетных расходов только в пределах обоснованных нормативов			

2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Обеспечить реалистичность плановых показателей бюджета и исполнение бюджетных обязательств			Обеспечение сбалансированности ресурсов и расходных обязательств
Повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики республики на основе стабильного функционирования и развития бюджетной системы	Повышение эффективности социальной политики, обеспечивающей сокращение бедности и обеспечение социальной стабильности. Все элементы социальной помощи должны быть направлены на конкретного гражданина, гарантировать ему качество и доступность бюджетных услуг	Реорганизация системы государственных и муниципальных, казенных предприятий и бюджетных учреждений с целью снижения стоимости и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг населению	Оптимизация сложившейся бюджетной сети  Обеспечение условий для повышения доступности и качества бюджетных услуг, предоставляемых населению
Расходование средств бюджета нужно сделать максимально прозрачным и эффективным. Переход от «затратной» модели управления бюджетными расходами к «результативной». Ужесточение контроля за использованием бюджетных средств как на республиканском, так и на местном уровне		Усиление текущего и последующего контроля за целевым и эффективным использованием средств бюджетов; совершенствование механизма государственных закупок, направленное на рациональное использование бюджетных средств	
	Повышение эффективности государственных инвестиций. Сокращение различий в обеспеченности муниципальных образований социальной инфраструктурой		Обеспечение реализации национальных проектов

2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
	Внедрение реального среднесрочного бюджетного планирования. Увязать годовой бюджет, финансовый план и среднесрочную программу социально-экономического развития		
	Реформирование бюджетного процесса путем внедрения бюджетирования, ориентированного на результат		Принятие нормативной правовой базы для внедрения бюджетирования, ориентированного на результат
		Автоматизация бюджетного процесса по всем уровням бюджетной системы	Автоматизация бюджетного процесса

Сравнение задач бюджетной политики республики за последние три года (см. табл. 1) показывает, что есть задачи, на решение которых требуется несколько лет, поэтому отдельные задачи из года в год повторяются. Например, очевидно, что по совершенствованию межбюджетных отношений невозможно за один год выстроить целую систему, соответствующую всем требованиям или удовлетворяющую всех. Задача повышения благосостояния населения и обеспечения устойчивого роста экономики республики, поставленная в 2004 году, видоизменяясь, присутствует во все рассматриваемые годы и в 2007 году определена в соответствии с результатами проводимой бюджетной реформы. А то, что другие задачи не повторяются, может означать, что задача решена. Например, внедрение среднесрочного бюджетного планирования полностью осуществлено в 2005 году. А третьи задачи периодически вновь ставятся. Например, задача увеличения собственных доходов бюджетов.

Анализ реализации бюджетной политики Республики Бурятия на 2004 год показал следующее:

– законодательство Республики Бурятия приведено в соответствие с федеральными законами по разграничению полномочий между уровнями власти;

– установлены нормы расходов для учреждений социальной сферы, органов внутренних дел и государственной противопожарной службы, которые утверждены распоряжением Правительства Республики Бурятия. На основании указанных норм разработаны финансовые нормативы на 1 единицу услуги по установленным полномочиям;

– законом Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2004 год» установлен механизм распределения финансовой помощи муниципальным образованиям в Республике Бурятия, основанный на выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований в Республике Бурятия и обеспечения равных возможностей доступа граждан республики к основным социальным услугам;

– разработана Концепция развития межбюджетных отношений в Республике Бурятия на 2005 г. и на период до 2007 г., которая утверждена постановлением Правительства Республики Бурятия.

Приоритетным в области управления кредиторской задолженностью местных бюджетов являлось погашение задолженности по социальным и другим публично-правовым обязательствам (детские пособия, субсидии на ЖКУ, льготы по федеральным законам). На погашение указанных обязательств направлено в 2004 году 220,9 млн. рублей. Задолженность по пособиям гражданам, имеющим детей, снизилась по сравнению с началом 2004 года на 139,1 млн. рублей, или на 64,3%, и составила на начало 2005г. 77,2 млн. рублей. Обязательства по субсидиям населению на оплату ЖКУ сократились в результате погашения на 26,9 млн. рублей, или на 56,7%. Задолженность по льготам, предоставляемым в соответствии с федеральными законами, сократилась в 2004 году на 55,0 млн. рублей, или на 62,3%.

В 2004 году не удалось в полной мере решить вопрос образования новой несанкционированной кредиторской задолженности, которая на начало 2005 года составила 26,9 млн. рублей, хотя темпы ее прироста по сравнению с прошлыми годами значительно снижены. В социальной сфере образование несанкционированной кредиторской задолженности за 2004 год составило 8,1 млн. рублей против 36,6 млн. рублей за 2003 год.

Не осуществлен переход от «затратной» модели управления бюджетными расходами к «результативной». В частности, отдельные ре-

гиональные целевые программы не имеют четко выраженных измеримых конечных результатов.

Задачи бюджетной политики 2005 года поставлены с учетом разграничения полномочий между уровнями власти. Выполнение основных задач бюджетной политики 2005 года:

1. В рамках среднесрочного финансового планирования разработан и утвержден перспективный финансовый план Республики Бурятия на 2005 – 2007 годы.

При формировании плана учтены предпосылки экономической и бюджетной политики, вытекающие из изменений федерального, республиканского законодательства, прогноза социально-экономического развития Республики Бурятия на 2005-2007 годы.

2. В целях оптимизации расходов республиканского бюджета проведена инвентаризация сети в отраслях социальной сферы, утвержден перечень главных распорядителей и получателей средств республиканского бюджета.

3. Разработаны социальные стандарты и нормы расходов на содержание учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, культуры, органов внутренних дел и Государственной противопожарной службы, физической культуры и спорта, на основе которых формировался бюджет 2005 года.

4. Составлен предварительный реестр расходных обязательств. Правительством Республики Бурятия утвержден порядок ведения реестра расходных обязательств Республики Бурятия.

Не удалось выполнить задачу реформирования бюджетного процесса путем внедрения бюджетирования, ориентированного на результат», так как на федеральном уровне не создана нормативная база для реализации задачи.

На формирование бюджетной политики 2006 года повлияла реализация федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Выполнение основных задач бюджетной политики на 2006 год следующее:

1. В целях реализации задачи по разработке четких и подробных критериев оценки деятельности субъектов бюджетного планирования, в том числе функций по предоставлению потребителям Республики Бурятия бюджетных услуг, принято постановление Правительства Республики Бурятия «О перечне бюджетных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении»;



2. Для обеспечения сохранения и возможного повышения ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан в 2006 году завершён переход предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг в форме денежных выплат. Ликвидирована кредиторская задолженность прошлых лет по выплате ежемесячных денежных пособий. В 2006 году из средств республиканского бюджета произведена единовременная денежная выплата на каждого ребенка из многодетной семьи. Увеличен объем предоставляемых мер социальной поддержки педагогическим работникам, работающим и проживающим в сельской местности на территории республики.

3. Наиболее сложным оказалось выполнение задачи по обеспечению сбалансированности бюджетов республики. В связи с образованием с 2006 года бюджетов поселений и несбалансированностью местных бюджетов в республике была проведена большая работа по изысканию дополнительных средств для оказания помощи местным бюджетам. Из республиканского бюджета дополнительно выделено дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности бюджетам муниципальных районов, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, субсидий для развития общественной инфраструктуры регионального значения и поддержки фондов муниципального развития, субсидий бюджетам поселений на выплату заработной платы с начислениями всего в сумме 676 млн. рублей, что позволило довести обеспеченность нормативных расходов доходами местных бюджетов только до 82%. Т. е. не удалось сбалансировать бюджеты поселений.

И в 2006 году не внедрено бюджетирование, ориентированное на результат, по тем же причинам, что в 2005 году, – на федеральном уровне не создана нормативная база.

Бюджетная политика на 2007 год ставит следующие основные задачи:

- обеспечение сбалансированности ресурсов и расходных обязательств;
- увеличение собственных доходов консолидированного бюджета республики;
- обеспечение условий для повышения доступности и качества бюджетных услуг, предоставляемых населению;
- обеспечение реализации национальных проектов;
- оптимизация сложившейся сети бюджетополучателей;

– автоматизация бюджетного процесса.

Определение данных задач продиктовано бюджетной политикой Российской Федерации: реализацией национальных проектов, следующего этапа бюджетной реформы, новациями изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации, и т. д. Кроме этого, предусматривается обеспечение доступности и повышения качества бюджетных услуг, предоставляемых населению.

Анализ реализации бюджетной политики Республики Бурятия в последние годы показал, что проводимая в стране бюджетная реформа оказывает существенное влияние на бюджетную политику страны и ее субъектов.

Изменение реформирования бюджетной системы – переход на трехлетний период составления бюджета, так называемую «скользящую трехлетку», – внедряется в 2007 году по федеральному бюджету. Это позволит в значительной мере повысить роль бюджета в развитии страны и делает его более предсказуемым и регулируемым на основе анализа итогов исполнения бюджета, дает возможность при необходимости корректировать отдельные параметры на перспективу.

Наиболее важными для самой бюджетной системы являются изменения – внедрение технологии составления, изменения порядка рассмотрения и т. д., которые произойдут, начиная с 2008 года, в соответствии с изменениями в Бюджетном кодексе Российской Федерации от апреля 2007 года. Закон создает правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса на всех его стадиях, повысит самостоятельность и ответственность всех уровней государственной власти, а также эффективность и прозрачность управления общественными финансами.

Бюджетная реформа идет сменяющимися друг друга циклами. На всех трех уровнях (реформа межбюджетных отношений, реформа бюджетного процесса, реструктуризация бюджетной сети) формируются полномочные и ответственные администраторы бюджетных средств: органы власти, учреждения, министерства, которые должны знать, за что они отвечают, какими ресурсами они располагают (табл. 2).

Таблица 2

*Сущность бюджетной реформы 2003-2007 гг.*

	Межбюджетные отношения 2003-2005	Бюджетный процесс 2004-2006	Реструктуризация сети 2005-2007
Администраторы бюджетных средств	Власти	ГРБС	Поставщики бюджетных услуг
Полномочия	Законы о разграничении	БК+административная реформа	Новый статус учреждений
Ресурсы	Налоги, нормативы отчислений	Многолетний бюджет	Нормативно-подушевое
Стимулы	Экономический рост	Бюджетирование, ориентированное на результат	Оплата услуг
Дисциплина	Внешнее управление	Оценка финансово-го менеджмента	«Банкротство»

Процессы реформирования бюджетной системы с точки зрения стратегических задач республики создадут хорошую основу для проведения бюджетной политики на более высоком научно-практическом уровне, чтобы способствовать поддержанию устойчивых темпов экономического роста.

В Республике Бурятия принята стратегия социально-экономического развития на 20 лет (до 2027 года). Стратегической задачей бюджетной политики республики в процессе реализации перспективной программы развития республики является поддержание макроэкономической сбалансированности. Для разработки бюджета особо важно обоснованно определить доходную и расходную его части исходя из ожидаемого экономического роста и бюджетной политики страны. Республиканские проекты, заложенные в стратегический план, должны сопровождаться целевыми взаимосвязанными программами.

Доходная часть бюджета определяет возможность развития экономики, решения социальной политики. Поэтому из стратегического плана развития республики наиболее приоритетными становятся объекты, способствующие росту доходной части бюджета наиболее быст-

рыми темпами. Это, прежде всего, увеличение налогооблагаемой базы бюджета, т. е. прибыли, заработной платы, амортизации.

Для решения указанной задачи принимаются следующие меры:

1. Ведение постоянного мониторинга за финансовым состоянием всех крупнейших бюджетообразующих предприятий-налогоплательщиков с определением и реализацией эффективных мер по обеспечению роста производства и повышению налоговой дисциплины. Рост налогооблагаемой базы даст реальную возможность для снижения налоговой нагрузки на реальный сектор экономики.

2. Создание условий для снижения налогового бремени, упрощения налоговой системы, сокращения количества налогов с целью стимулирования предпринимателей в легализации бизнеса и заработной платы работников, привлечении инвестиций в общественную инфраструктуру, улучшении качества предоставляемых услуг населению.

3. Построение системы эффективного управления государственными активами для увеличения доходов, получаемых от использования республиканской и муниципальной собственности, находящейся в хозяйственном ведении предприятий и учреждений. Будет установлен жесткий контроль за использованием таких объектов, условиями сдачи их в аренду и за поступлением доходов от использования собственности в республиканский и местные бюджеты.

4. Дальнейшее совершенствование системы налогового администрирования, рационализация системы налоговых льгот, предполагающие отмену экономически необоснованных и неэффективных налоговых льгот, повышение экономической заинтересованности налогоплательщиков в своевременном и полном исполнении налоговых обязательств.

Расходная часть бюджета по сравнению с доходной частью более связана с финансовой политикой страны. Здесь главное – переход на обоснование расходов социальными стандартами и нормами обеспеченности. Наряду с этим все шире будут внедряться целевые программы, предусмотренные бюджетной политикой страны, с четкой ответственностью каждого ведомства за достижение заявленных результатов, эффективную технологию ведения среднесрочного бюджета, которая способствовала бы решению задач стратегии развития республики.

Это потребует проведения работы по совершенствованию планирования, которая способствовала бы оперативному проведению анали-

за определения направлений использования финансовых ресурсов, в первую очередь, изыскать дополнительные ресурсы для укрепления текущей базы бюджета; вести разумную политику регулирования кредиторской и дебиторской задолженности.

При реализации бюджетной политики в области расходов необходимо придерживаться следующих критериев:

1. Гласность и «прозрачность» расходов бюджета по отношению ко всей намечаемой к закупке продукции.

2. Долгосрочное планирование республиканских нужд в денежном и натуральном выражении. В сочетании с разумным протекционизмом это позволит предприятиям осуществлять полноценную промышленную политику.

3. Создание экономического механизма оптимизации и государственного регулирования расходов республиканского бюджета и внебюджетных фондов, направляемых на обеспечение жизнедеятельности республики, что означает максимально эффективное использование средств налогоплательщиков.

Реализуемая финансовая политика республики должна учитывать трансферты из центра, обеспечивающие материально-финансовую сбалансированность социально-экономического развития республики, иметь финансовые и денежные ресурсы для эффективного воспроизводственного процесса в регионе. Поэтому для достижения сбалансированности в развитии регион должен выработать соответствующие рычаги и меры как стимулирующего, так и сдерживающего характера. Управление в целом финансовыми и денежными потоками также является одной из немаловажных функций финансовой политики региона. Поэтому возникает объективная задача знания всего объема финансовых и денежных ресурсов и направлений их использования.

На всех уровнях территориальной системы главным источником финансирования создания социально справедливых условий для проживания на данной территории является региональный бюджет. Поэтому в настоящей статье сделана попытка определить основные положения разработки бюджетной политики региона на долгосрочный период как основного механизма реализации стратегии развития республики.

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**С. Н. Чернов**

*Заведующий кафедрой международного и конституционного права,  
декан юридического факультета Петрозаводского государственного  
университета, г. Петрозаводск*  
[schernov@sampo.ru](mailto:schernov@sampo.ru)

Муниципальная реформа и реформа межбюджетных отношений набирают темпы. По мере их развития все острее проявляются несовершенства нынешнего законодательства. Реформы нужны, но при этом вопрос о сбалансированности полномочий и финансовых ресурсов для их исполнения решается слабо, и сегодняшние реформы могут закончиться ничем.

Ключевых целей проводимой в стране бюджетной реформы – эффективного расходования средств налогоплательщиков – предполагается достичь за счет децентрализации. Региональные Минфины передают распорядительные функции структурам исполнительной власти, отвечающим за оказание услуг населению, а те в ответ отчитываются по-новому – расписывая конкретные и измеряемые результаты.

Результатами реформы межбюджетных отношений муниципальные власти не удовлетворены в связи с тем, что уменьшены нормативы отчислений по бюджетобразующим налогам муниципалитета и увеличиваются суммы дотаций, получаемых из областного бюджета.

Не вызывает сомнений ни среди ученых, ни среди практиков, то, что большая часть муниципальных образований в России на сегодняшний день не обеспечена соответствующими финансовыми средствами для решения стоящих перед ними задач. Большинство местных бюджетов формируется за счет финансовой поддержки из бюджетов Российской Федерации (прежде всего, в форме дотаций и субвенций) и отчислений от федеральных регулирующих налогов, что не позволяет говорить о реальной самостоятельности местного самоуправления.

В Бюджетном послании Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 – 2010 годах, с которым обратился Президент В. В. Путин, есть раздел «Реформирование межбюд-

жетных отношений»<sup>1</sup>, в котором говорится о ряде шагов, предпринятых государством для совершенствования этих отношений. В нем говорится, что в 2006 году впервые были приняты и исполнены бюджеты городских и сельских поселений, вновь образованных в рамках масштабной реформы местного самоуправления, что расширило возможности граждан участвовать в принятии решений по проблемам финансового обеспечения вопросов местного значения. Запланированные в местных бюджетах ассигнования были перевыполнены в результате существенного превышения доходов над ранее прогнозировавшимся их уровнем.

Бюджеты 2007 года стали последними, принятыми на один год. Начиная с 2008 года бюджетное планирование в стране станет трехлетним, и власти регионов заявляют о готовности к переходу на новую систему при условии, что законодательство позволит вносить в бюджеты своевременные коррективы. В 2006 году региональные бюджеты корректировались неоднократно. Изменялись в том числе и параметры бюджетного дефицита, который в 2007 году во многих регионах изначально принят в размерах, близких к предельному уровню. Сегодня это один из способов приведения региональной экономической политики в соответствие с федеральными лозунгами о максимальной социальной направленности бюджетных расходов.

Мнения экспертов о целесообразности трехлетнего планирования бюджетов неоднозначны. При среднесрочном прогнозировании повышается гарантия стабильности финансирования действующих обязательств, главным образом капитальных расходов, — считает старший юрисконсульт Института экономики переходного периода (Москва) Анастасия Киреева. — Это должно снизить риск того, что «раскопав котлован, его бросят на середине».

Правительство таким образом тоже берет на себя обязательство финансирования проектов в полном объеме. Такие среднесрочные прогнозы, как правило, свидетельствуют о наличии политической воли к их исполнению. «Трехлетнее планирование бюджета регионы должны воспринимать положительно. При таком прогнозе возникает больше ясности для экономических партнеров и инвесторов — сможет ли

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 – 2010 годах.  
<http://president.kremlin.ru/text/appears/2007/03/119318.shtml>

регион выполнить свои обязательства по заключенным договорам, — полагает директор направления «Муниципальные финансы и бюджет» фонда «Институт экономики города» (Москва) Сергей Никифоров. — Тем более что никто не запрещает вносить поправки в региональные законы о бюджете»<sup>2</sup>.

Сегодня Россия вошла в десятку экономически развитых стран мира. Объем инвестиций в нашу экономику увеличился более чем в пять раз, а реальные доходы населения более чем в два раза. Сам же бюджет в 2008 году после дефолта в 1998 году увеличился более чем в шесть раз.

25 мая 2007 года проект бюджета Российской Федерации был принят в первом чтении. Новый трехлетний бюджет будет играть «ключевую роль» в стабилизации финансовой политики и достижении экономического роста.

Самое главное — изменится механизм управления нефтегазовыми доходами. На их базе вместо нынешнего стабфонда будут сформированы резервный фонд (для замещения выпадающих доходов бюджета в случае снижения цен на нефть) и фонд будущих поколений, который в дальнейшем будет переименован в фонд национального благосостояния.

Часть нефтегазовых доходов пойдет на покрытие дефицита бюджета, который в 2008 году составит 6,6% ВВП, в 2009 году — 5,9% ВВП, в 2010 году — 5,3% ВВП. Размер нефтегазового трансферта на покрытие дефицита в 2008 году составит 6,1% ВПП, в 2009 году — 5,3% ВПП, в 2010 году — 4,5% ВПП. Рост должен осуществляться теперь не за счет нефти и газа, а за счет развития других отраслей. Ежегодно инвестиции в основной капитал будут увеличиваться на 10 — 12%, доходы населения — на 7,5 — 9%. Что касается роста зарплат бюджетников, то они вырастут за три года на 30 — 50% за счет запланированного в бюджете перехода от единой тарифной сетки к отраслевым.

---

<sup>2</sup> См.: Коломейцева О., Мармышев Д. На три года вперед <http://com.sibpress.ru/19.01.2007/macroeconomics/83486>



МРОТ в России с 2008 года составит 3 тысячи рублей, а к началу 2011 года – 5,238 тыс. руб., то есть будет доведен до прожиточного минимума трудоспособного гражданина<sup>3</sup>.

В проекте федерального бюджета выделяется для компенсации до-реформенных вкладов в 2008 году 56 млрд. руб. и в 2010 году – более 80 млрд. рублей. Министр финансов А. Кудрин отметил, что правительство перейдет к повторной выплате, то есть ко второму коэффициенту по всем категориям граждан-вкладчиков.

Правительство поручило Минфину, Минэкономразвития, Федеральной таможенной службе и другим заинтересованным ведомствам до 15 июня подготовить комплекс мер по повышению собираемости налогов и сборов, в том числе налога на добавленную стоимость.

Минфин считает, что трехлетнее планирование бюджета позволит усилить контроль за использованием бюджетных средств. Это связано с тем, что прежде чем принять трехлетний бюджет, правила составления и исполнения трехлетнего бюджета утверждаются Бюджетным кодексом. Новый Бюджетный кодекс предусматривает более строгие правила использования и контроля за средствами. Каждый контракт, который заключает любое бюджетное учреждение, любое министерство, теперь кодируется, попадает в электронную базу данных, и его исполнение также проверяется. Контроль за каждым контрактом на протяжении всего исполнения становится постоянным.

Есть вопрос: почему правительство запланировало снижение экономического роста ВПП к 2010 году (с 6,6% в 2008 г. до 6% в 2010 г., рост инвестиций с 12,8% в 2007 г. до 10-11% в 2010 г.), так что не просматривается экономический эффект от применения новых инструментов бюджетной политики. В бюджете отсутствуют оценки результативности расходов. В бюджете снижаются и расходы на национальную экономику, а индексация зарплаты бюджетникам существенно отстает от предполагаемого роста зарплаты в коммерческом секторе (21,5% против 39% к 2010 году).

Вызывает серьезное сомнение эффективность госрасходов на поддержку реформы энергетики путем внесения бюджетных денег в уставные капиталы энергетических компаний.

---

<sup>3</sup> См: Бюджетный круговорот // [http://www.expert.ru/printissues/volga/2007o7/mezhbyudzhethnye\\_otnosheniya\\_edito\\_rial/](http://www.expert.ru/printissues/volga/2007o7/mezhbyudzhethnye_otnosheniya_edito_rial/)

Бюджет по-прежнему не обеспечивает борьбу с бедностью, уровень зарплат не соответствует реальному уровню экономики, а уровень пенсий поднимется за три года всего на 65%, что не обеспечит пенсионерам прожиточный минимум, непонятно, почему кардинально изменилась позиция Минфина и правительства по расходованию стабфонда. В документе не заложены положительные тенденции, направленные на сокращение расслоения общества.

Анализируя этот документ, можно сказать, что он не решает ни одной из остро стоящих в стране задач, таких как финансирование науки, образования, культуры, жилищного строительства, увеличение зарплат, пенсий, стипендий, пособий.

Трудно понять, для чего замораживаются огромные финансовые средства теперь уже не только в Стабилизационном фонде но и в Банке развития в Фонде будущих поколений.

Необходимо разработать прозрачный и эффективный механизм распределения дополнительных доходов в целях обеспечения своевременного получения ассигнований распорядителям и получателям средств бюджета. Стоит вопрос о создании и функционировании особых экономических зон, в том числе особых экономических зон туристско-рекреационного типа, реформировании жилищно-коммунального хозяйства.

В Бюджетном послании указаны недостатки в осуществлении этого процесса. Далеко не всегда органами государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдаются установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации принципы финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями. С трудом, – говорится в Послании, – преодолеваются традиции централизованного регулирования доходов и расходов местных бюджетов. Имеются факты оплаты расходных обязательств муниципальных образований напрямую из бюджетов субъектов Российской Федерации. Устранение муниципальных образований от реализации их собственных полномочий приводит к размыванию ответственности, отсутствию стимулов у муниципальных образований к поиску более эффективных способов реализации этих полномочий. До настоящего времени в большинстве регионов не решена задача закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Если сравнить это Бюджетное послание с Бюджетным посланием прошлого года, то есть некоторые направления деятельности государства, которые решаются очень тяжело. Так, в прошлогоднем послании говорится о том, что целесообразно в кратчайшие сроки утвердить методики оценки эффективности расходов региональных бюджетов в рамках исполнения как собственных, так и делегированных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий. Такая оценка должна проводиться ежегодно, а ее результаты – публиковаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти<sup>4</sup>.

В российской бюджетной системе наблюдается негативная переориентация бюджетного дефицита с федерального на региональный уровень. Одной из наиболее насущных проблем развития бюджетной системы продолжает оставаться необходимость обеспечения рационального механизма управления бюджетным процессом на всех уровнях<sup>5</sup>.

Последние несколько лет в России идет активное перераспределение налоговых ресурсов от региональных властей к федеральным. Если в 2001 – 2002 годах соотношение налоговых поступлений, распределяемых между федеральной казной и бюджетом регионов, составляло примерно 50/50, то в последние годы структура кардинально изменилась, причем не в пользу субъектов Федерации. Теперь им остается немногим более 30% от собранных на их территории налогов<sup>6</sup>.

Согласно данным Министерства регионального развития, в 2006 г. только в 16 из 87 субъектов страны доля дотаций из центра составила всего 10%. В 37 регионах – от 10 до 30%. Наиболее благополучны Кемеровская (10,5%), Томская (12,8%), Новосибирская (13,1%) области и

---

<sup>4</sup> См.: Бюджетное послание Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2007 году»// <http://www.kremlin.ru/text/appers/2006/05/106175.html>

<sup>5</sup> См.: Чернов С. Н. Проблемы реализации финансовых полномочий субъектов Российской Федерации в российском законодательстве // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Матер. Шестой научно-практической конференции (9-11 июня 2006 г.). Кн. 2. Петрозаводск, 2006. С. 148.

<sup>6</sup> См.: Бюджетный круговорот.// [http://www.expert.ru/printissues/volgga/2007/07/mezhbyudzhethnye\\_otnosheniya\\_edito\\_rial/](http://www.expert.ru/printissues/volgga/2007/07/mezhbyudzhethnye_otnosheniya_edito_rial/)

Красноярский край (14,5%), бюджет Республики Алтай в 2006 году на 54,7% состоял из федеральных денег, Республики Тыва – на 64,7%.<sup>7</sup>

Эта связано с политикой укреплении вертикали власти и подкрепляется достаточным количеством денег в российской казне.

Возникает серьезная проблема: чем больше налогов забирает Москва, тем меньше стимулов у регионов для эффективной работы. В самом крупном проигрыше оказываются регионы-доноры. За их счет живут депрессивные регионы, однако, по их подсчетам, у них забирают больше, чем они получают обратно. От недостатка денег в казне субъектов Федерации страдают, прежде всего, необеспеченные граждане, которым не удастся получить все положенные компенсации и выплаты. Таким образом, схема, внешне имеющая преимущества, не работает, вызывая недовольство местных властей.

Одним из серьезных ударов по местной казне стал ФЗ № 131, возлагающий слишком большой объем полномочий на муниципалитеты. Для региональных властей реализация этого закона оказалась крайне дорогим делом. Самые ресурсоемкие полномочия, возложенные на регионы, связаны с выполнением социальных функций, предоставлением социальных гарантий.

Чтобы помочь регионам, федеральный центр передал им ряд налогов – подоходный, налог на имущество юридических лиц, земельный налог. Однако воспользоваться этой возможностью на практике оказалось непросто. Например, чтобы собрать земельный налог, необходимо провести разграничение собственности на землю и кадастровую оценку земли. В то же время в 2006 году резко сократилась доля поступлений в региональный бюджет по налогу на добычу полезных ископаемых. Это вызвало сильное недовольство в регионах<sup>8</sup>.

Из-за отсутствия средств в бюджете нет денег на обеспечение первичных мер пожарной безопасности, сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия, формирование и содержание муниципального архива, содержание и строительство авто-

---

<sup>7</sup> См.: Как надо делиться. [http://expert.ru/printissues/siberia/200/07/11/socialnaya\\_otvetstvennost\\_editorial/](http://expert.ru/printissues/siberia/200/07/11/socialnaya_otvetstvennost_editorial/)

<sup>8</sup> См.: Газизова Е., Попова О. Жизнь с протянутой рукой. [http://www.expert.ru/printissues/volga/200/7/07/mezhbudzhetnye\\_otnosheniya/](http://www.expert.ru/printissues/volga/200/7/07/mezhbudzhetnye_otnosheniya/)

мобильных дорог. Остается нерешенной и проблема погашения задолженности в жилищно-коммунальном секторе.

Сформированный и утвержденный бюджет ряда администраций составляет всего 80% от минимальной потребности. Особенно остро эта проблема проявляется при расчете расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство. Из года в год они принимаются на одном и том же уровне, не индексируются даже на коэффициент инфляции.

Кроме того, в составе расходов городского бюджета не просчитаны затраты на проведение бюджетными учреждениями производственного и лабораторного контроля в соответствии с Законом № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Из всего этого вытекают проблемы: как, не имея денег, провести инвентаризацию, оценку и регистрацию муниципальной собственности, одновременно реформировать все направления деятельности муниципалитета (финансы, ЖКХ, градостроительство т. д.), перейти на персонифицированное распределение субсидий.

Решить проблему выпадающих доходов призвана система дотаций, однако цель так и не достигнута.

Передаваемые субъектам Федерации полномочия по-прежнему не обеспечиваются в полном объеме финансовыми ресурсами<sup>9</sup>.

Надо отметить, что перераспределение прав и обязанностей между тремя уровнями власти – федеральным центром, регионами и муниципалитетами – происходило в современной России уже не раз. Но до недавнего времени четкого разграничения их полномочий не было. Это стало порождать множество проблем. И тогда при Госсовете была создана специальная комиссия, которую возглавил президент Татарстана М. Шамиев. Впоследствии решения комиссии были доработаны в Правительстве Российской Федерации. Наконец, в 2005 году были приняты документы по разграничению полномочий. Правда, никто из экспертов не может точно сказать, сколько полномочий было передано. Так, источник в Минфине Саратовской области сообщил, что там

---

<sup>9</sup> См.: Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Юридический центр Пресс, 2004. С. 373.

их около 40. У республики Татарстан цифра солиднее – 69. Из них 41 введено в 2003 году, 13 – в 2004, 8 – в 2005 и 7 – в 2006 году<sup>10</sup>.

Так, общая потребность на выполнение расходных полномочий в части природных ресурсов и охраны окружающей среды на 2005 год составляла 1902,6 миллиона рублей. При этом было выделено субвенций из федерального бюджета 23,8 миллиона рублей. Аналогичная картина и в 2006 году: при потребности в финансовых ресурсах на выполнение полномочий в 1990,3 миллиона рублей выделено 37,9 миллиона. Недостаточность передаваемых из федерального бюджета финансовых средств приводит к отвлечению собственных средств на выполнение передаваемых полномочий и тем самым замедляет реформы межбюджетных отношений и местного самоуправления.

Действующая система формирования и распределения межбюджетных трансфертов практически не является ни эффективной, ни стабильной, а потому не может служить основой для планирования развития регионов.

Ни один субъект Федерации до сих пор не способен даже приблизительно определить, какой объем финансовых ресурсов будет предусмотрен для него в очередном финансовом году, не говоря уже о среднесрочном периоде.

Доля расходов субъектов Федерации в объеме консолидированного бюджета страны рассчитывается исходя из фактического объема их расходов на реализацию своих полномочий в предыдущем периоде. В то же время не учитывается, что на исполнение, а не на декларирование обязательств необходимо гораздо больше средств, чем их потрачено фактически.

Только на предоставление льгот по проезду на городском и пригородном автомобильном транспорте в Карелии в 2006 году из бюджета потрачено в 4,7 раза больше, чем в 2005 году, что обусловлено монетизацией этой льготы. Другой пример: при определении объема расходных обязательств субъекта Федерации учитывается предполагаемый уровень инфляции. При планировании бюджета 2007 года он составил 8%. Реально рост расходов в бюджете гораздо выше, что обусловлено ростом тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства.

---

<sup>10</sup> См.: Газизова Е., Попова О. Указ. соч.

В связи с высокой дотационностью в ряде субъектов Российской Федерации местная власть существует в основном на трансферты и зависит от государства. Никакие изменения в законодательстве об общих принципах местного самоуправления не будут эффективны без полного обеспечения финансово-бюджетными средствами.

Методика расчета межбюджетных трансфертов включает в себя большое количество параметров, некоторыми из которых муниципалитеты не владеют, что не дает возможность муниципальным образованиям проверить правильность расчета выделенных дотаций на выравнивание и сбалансированность.

Закрепленные за муниципалитетами доходы никак не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории. Это исключает прямую заинтересованность местных органов самоуправления в развитии экономики муниципальных образований, собственной налоговой базы.

Подводя итоги рассмотрения ситуации, можно отметить, что, во-первых, формула выравнивания бюджетной обеспеченности регионов не утверждена ни законом, ни нормативным актом правительства России и из года в год претерпевает изменения, существенно влияя на конкретные суммы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности; во-вторых, отсутствует установленный законом гарантированный уровень выравнивания регионов. Конечная цель межбюджетного выравнивания (насколько бедные регионы будут подтянуты до среднего уровня или отличаться от более богатых) заранее не установлена и регионам неизвестна<sup>11</sup>.

Можно отметить, что не учитывается реальный экономический потенциал субъектов Федерации: большой временной разрыв между исходной информацией, используемой в расчете, и периодом расчета дотации (3-4 года), а также вероятность ошибок по валовой добавленной стоимости за счет досчетов и корректировок (таможенные пошлины, теневая экономика, межрегиональная добавленная стоимость, отраслевой разрез).

Распределение отдельных субвенций на 2007 год осуществлено при отсутствии утвержденных методик распределения, что является прямым нарушением требований Бюджетного кодекса РФ и не позво-

---

<sup>11</sup> См.: Российская бизнес-газета. 2006. № 29.

ляет обеспечить прозрачность расходов и гарантированность полноты их обеспечения. В частности, отсутствуют методики расчета четырех из пятнадцати видов субвенций, предоставленных на исполнение передаваемых полномочий.

Как распределять налоговые доходы, однозначно ответить не может никто. Однако понятно: чтобы действительно отладить систему межбюджетных отношений, властям стоит активнее работать над развитием налогооблагаемой базы и сбором налогов.

По прогнозам экспертов, в ближайшие годы социальная составляющая региональных бюджетов по-прежнему будет расти. Собственно, это в большинстве случаев становится в последнее время главной причиной увеличения размера дефицита региональных бюджетов.

Любопытна динамика расходов на сельское хозяйство. На него выделено 88 млрд рублей, то есть всего на 12% больше суммы предыдущего года. При прогнозируемой инфляции в 6,5–8% это означает весьма скромный рост. А доля сельского хозяйства в суммарных расходах бюджета вообще сократится с 2,1 до 1,85% (в 2005 году – 1,5%).

Тем не менее в 2007 году существенно вырастут субсидии сектору – как федеральные (на 41%), так и перечисляемые в регионы в форме межбюджетных трансфертов (на 21%). На последние приходится примерно две трети бюджетных сумм, выделяемых АПК. Эти средства идут на уже ставшие традиционными программы: субсидирование процентной ставки по кредитам, поддержку племенного животноводства, элитного семеноводства, производства льна и конопли. В значительной мере рост субсидий вызван увеличением финансирования нацпроекта «АПК России» с 21,9 до 23,4 млрд. рублей. Так, например, в этом году Россельхозбанк получит 3,7 млрд. рублей для субсидирования процентных ставок мелким производителям, 4,5 млрд рублей на поддержку их кооперативов и 1,2 млрд рублей на проведение пилотных проектов по земельной ипотеке.

Впрочем, как подсчитали эксперты Института экономики переходного периода (ИЭПП), сегодня федеральная доля в объеме аграрной поддержки опустилась до 25% – самого низкого исторического уровня, отмеченного в 1998 году. Это приводит к частичному перемещению производства в регионы с профицитными бюджетами, но при этом с низким аграрным потенциалом. А это значит, что ресурсы используются неоптимально. Кроме того, смещение основного источни-



ка поддержки АПК в регионы ведет к усилению прямых и скрытых торговых войн между ними, к разрыву единого рыночного пространства. Бюджет 2007 года в этом смысле ничего не меняет в лучшую сторону<sup>12</sup>.

В марте 2007 г. на заседании круглого стола в Государственной думе аудитор Счетной палаты Сергей Рябухин заявил, что местным бюджетам на исполнение своих полномочий не хватает 250 – 300 млрд. рублей. А два комитета Госдумы – по местному самоуправлению и по бюджету – предложили внести дополнительные поправки в бюджетный кодекс, а заодно и в Налоговый. Депутаты хотят пополнить местные бюджеты за счет налога на прибыль, налога на физических лиц и земельного налога, Эти требования могут быть предъявлены Минфину при рассмотрении бюджета. На 1 января 2007 года муниципальных образований было 23 876 и необходимо найти выход для обеспечения их достаточными средствами для пополнения местных бюджетов<sup>13</sup>.

По данным Министерства финансов, расходные обязательства бюджетов муниципальных образований и поселений в 2006 году (в результате перераспределения властных полномочий в стране) выросли на 254 млрд. рублей, или на 21% по сравнению с 2005 годом. При этом местные бюджеты сумели профинансировать выросшие расходы и даже вместе получили профицит в объеме 10,2 млрд. рублей. Проблема в том, что за счет собственных доходов они смогли профинансировать всего 59% расходов. А по данным Счетной палаты, еще меньше – не более 40%. Остальное они получают по разработанной Минфином схеме из бюджетов регионов<sup>14</sup>.

Важным событием явилось принятие Государственной думой в третьем чтении ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие бюджетному законодательству РФ отдельных законодательных ак-

---

<sup>12</sup> См.: Маковецкая М. Указ. соч. 2007. 22.01.

<sup>13</sup> См.: Местным бюджетам не хватает доходов.  
<http://www.kommersant.ru/doc.html?DocID=761755&issueid=362.60>

<sup>14</sup> См.: Минфину предложено перераспределить налоги в пользу муниципалитетов.

<http://www.kommersant.ru/doc.html?DocID=761755&issueid=362.60>

тов РФ». Закон устанавливает переход к трехлетнему бюджетному планированию и разделяет Стабилизационный фонд Российской Федерации на Резервный фонд и Фонд будущих поколений.

В соответствии с законом отныне при рассмотрении проекта федерального бюджета в первом чтении Государственная дума РФ будет утверждать основные и прогнозные показатели, а во втором чтении – расходные обязательства бюджета<sup>15</sup>.

Во втором разделе Бюджетного послания Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 – 2010 годах говорится о том, что у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований уже в 2007 году появится возможность формирования и утверждения своих бюджетов на 3-летний период<sup>16</sup>.

Пятый раздел послания посвящен совершенствованию межбюджетных отношений. В нем говорится об обоснованности предложений Правительства Российской Федерации мер, касающихся повышения стимулов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к снижению уровня дотационности.

В 2008 году будут заключаться с высокодотационными субъектами Российской Федерации соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов, а контрольным органам будет рекомендовано проводить проверки отчетов об исполнении соответствующих бюджетов за 2007 год.

По прогнозам экспертов, в ближайшие годы социальная составляющая региональных бюджетов по-прежнему будет расти. Собственно, это в большинстве случаев становится в последнее время главной причиной увеличения размера дефицита региональных бюджетов.

Как отмечают специалисты региональных администраций, в процессе принятия главного финансового документа страны ситуация практически не изменилась. Как прокомментировали ситуацию в управлении финансов и налоговой политики Новосибирской области, «при предварительном расчете распределения дотации на сбалансиро-

---

<sup>15</sup> См.: ФЗ РФ № 63. 2007 г.

<sup>16</sup> См.: Бюджетное послание Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 – 2010 годах. <http://president.kremlin.ru/text/appears/2007/03/119318.shtml>

ванность бюджетов субъектов РФ предполагалось выделение области 260 млн. руб., но бюджетный комитет Госдумы в период работы над проектом федерального бюджета на 2007 год принял решение выделить средства только "особо нуждающимся" — Чукотке, Омской области и Чеченской республике. Омску и Чукотке выделены средства в связи с перерегистрацией "Сибнефти" в Санкт-Петербурге, при этом дополнительно получаемые доходы Питера не изъяты в виде отрицательных трансфертов»<sup>17</sup>.

В 2007 году среди ведомств по темпам роста бюджетных ассигнований пятерку лидеров возглавило Минрегионразвития. Его успех в основном объясняется резким увеличением величины межбюджетных трансфертов. Если в 2006-м для дальнейшего перераспределения между регионами выделили примерно 1,8 млрд рублей, то по бюджету на нынешний год «сокращение различий» обойдется в 12 млрд рублей. Львиная доля этих средств потечет на Кавказ: на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики в этом году предусмотрено 11,85 млрд рублей.

На втором месте оказалась Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и соцразвития: вместо прошлогодних 1,19 млрд. рублей она получит 6,05 млрд. Это ведомство до сих пор было практически незаметным на российском информационном поле. Между тем на него возложены такие важные функции, как контроль качества оказываемых населению медицинских услуг, производства и распространения лекарств, выдача лицензий на медицинскую и фармацевтическую деятельность. И ни для кого не секрет, что положение дел в этих сферах оставляет желать лучшего<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> См.: Коломейцева О., Мармышев Д. Указ. соч.

<sup>18</sup> Маковецкая М. Указ. соч.

**ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФЗ № 131  
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ»: ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ,  
ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**Н. Н. Шохин**

*И. о. профессора кафедры экономики и технологии  
производственных процессов Вологодского государственного  
технического университета*

Необходимость проведения реформы местного самоуправления была обоснована в результате анализа полномочий уровней публичной власти, проведенного Комиссией, созданной Президентом Российской Федерации в 2001 году.

Основными целями проведения реформы являлись:

- приближение органов местного самоуправления к населению;
- создание условий для эффективного обеспечения граждан общественно значимыми услугами.

Реформирование распределения полномочий между уровнями публичной власти в отношении местного самоуправления в соответствии с вышеуказанными целями привело к необходимости принятия новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В переходных Положениях Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. первоначально была установлена следующая очередность реформирования системы организации местного самоуправления во всех субъектах РФ на основе двухтиповой модели территориальной организации местного самоуправления:

1. Определение территорий, границ и статуса существующих и вновь образуемых муниципальных образований – до 31.03.2005 г.
2. Установление структуры вновь образуемых и приведение структуры существующих муниципальных образований в соответствие с положениями ФЗ №131 и установленным статусом – до 31.03.2005 г.
3. Проведение выборов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления – до 01.11.2005 г.
4. Поэтапное реформирование межбюджетных отношений с учетом особенностей переходного периода, предусмотренных Положениями части 4 и части 5 ст. 83 ФЗ № 131 – до 2009 г.

5. Формирование муниципальной собственности и перераспределение государственной и муниципальной собственности между уровнями публичной власти адекватно вопросам и полномочиям каждого из уровней – до 01.01.2006 г.

Федеральным законом был установлен срок вступления в силу основных Положений ФЗ № 131 – 01.01.2006 г., который в последующем был продлен до 2009 г. Однако 46 российских субъектов, в том числе и Вологодская область, приняли решение о функционировании в соответствии с Положениями ФЗ № 131 с 01.01.2006 г. Анализ нескольких лет реформирования местного самоуправления позволяет подвести некоторые итоги, выявить проблемы, разработать предложения по корректировке практики реализации ФЗ №131.

В целом итоги выполнения этапов реформы местного самоуправления выявили наряду с положительными тенденциями ряд негативных, которые демонстрируют существенные отклонения от целей проведения реформы в некоторых субъектах Российской Федерации.

В данной статье подвергнем анализу лишь некоторые итоги реализации Федерального закона, в частности, экономическую и кадровую составляющие.

Первоначально рассмотрим тенденции, касающиеся количества и структуры муниципальных образований.

По данным Федеральной службы госстатистики на 01.01.2004 г., в субъектах РФ существовало 29183 административно-территориальные единицы, включая и муниципальные образования<sup>1</sup>.

В результате реформы, по данным Министерства регионального развития, общее число муниципальных образований в РФ составило 24 510 (100%), из них муниципальных районов – 1 819 (7,4%), городских округов – 520 (2%), городских поселений – 1 823 (7,4%), сельских поселений – 20 112(83%).

В Вологодской области в результате реформы общее число муниципалитетов составляет 372 (100%), из них муниципальных районов – 26 (7%), городских округов – 2 (0,5%), городских поселений – 23 (6%), сельских поселений – 321 (86,5%).

На основании изложенного установлено:

---

<sup>1</sup> Численность населения РФ по городам, поселкам городского типа и районам на 01.01.2004 г. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2004.

- отмечается тенденция сокращения количества муниципальных образований по сравнению с числом административно-территориальных структур – на 5 000 единиц;

- имеет место преобладание в структуре муниципальных образований сельских поселений – более 80% в РФ в целом и Вологодской области в частности.

Исследуем характеристику и тенденции развития экономической основы местного самоуправления.

Согласно ст. 49 ФЗ № 131 экономической основой местного самоуправления являются муниципальное имущество, местный бюджет и имущественные права органов местного самоуправления.

Рассмотрим принципиальные изменения межбюджетных отношений.

На основании данных Совета Федерации Федерального собрания РФ<sup>2</sup>:

- соотношение доли (удельного веса) доходной части и расходной части бюджетов в консолидированном бюджете России следующее: для федерального бюджета – 51% (доходы) и 49% (расходы), для бюджетов субъектов – 27 и 22%, а для муниципальных бюджетов – 22 и 28% соответственно;

- централизация бюджетных средств на уровне консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации характеризуется следующими цифрами: 70% составляют бюджетные ресурсы субъектов РФ, 30% – совокупные ресурсы местных бюджетов;

- в 2005 году дефицит местных бюджетов в РФ – 32,6 млрд. руб., в 2006 году ожидаемый – 45,3 млрд. руб.;

- финансовая помощь в доходах местных бюджетов в 2004 году – 40%, ожидаемая в 2006 году – 60%.

- Статистические данные по исполненным бюджетам Вологодской области за 2004, 2005, 2006 годы и утвержденным параметрам бюджета 2007 года;

- соотношение доли доходной и расходной частей бюджетов (табл. 1):

---

<sup>2</sup> Актуальные вопросы проведения реформы местного самоуправления. Совет Федерации ФС РФ // Аналитический вестник № 35 (287). М., 2005.

Таблица 1

Бюджеты	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Доходы областного бюджета, %	67,5	67	74	71
Расходы областного бюджета, %	61	68	74	70
Доходы местных бюджетов, %	52	57,5	58	55
Расходы местных бюджетов, %	00,7	55	58	52

- централизация бюджетных средств, аналогичная вышеуказанной: 70% – бюджетные ресурсы области, 30% – ресурсы местных бюджетов;

- при сравнительно стабильной доле доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете области (2004 год – 52%, 2005 год – 57,5%, 2006 год – 58%, 2007 год – 55%) отмечается абсолютный рост доли финансовой помощи муниципалитетам в консолидированном бюджете области (2004 год – 19%, 2005 год – 24,5%, 2006 год – 30,2%, 2007 год – 26,7%), а также увеличение доли финансовой помощи в доходной части совокупных муниципальных бюджетов (2004 год – 36%, 2005 год – 42,5%, 2006 год – 52%, 2007 год – 48,7%). Изложенное обосновывает следующие основные выводы. Имеют место:

- хроническая недостаточность финансового обеспечения местного самоуправления;

- высокая доля реципиентов – субъектов (около 80%) и муниципалитетов (более 95%), значительный удельный вес дотаций в доходной части бюджетов реципиентов (от 10 до 85%);

- увеличение дотационной зависимости реципиентов с момента реализации ФЗ № 131;

- отсутствие в бюджетном процессе правовых и экономических механизмов стимулирования развития собственных доходных ресурсов с целью стратегического уменьшения зависимости от «бюджетной иглы» и перехода к бюджетной самодостаточности;

- длительный неопределенный по срокам завершения процесс разделения и формирования государственной и муниципальной собственности;

Перспективы увеличения собственных доходных источников муниципальных образований действующим законодательством определяются потенциалом налоговых перспектив – земельного, на имущество

во физических лиц и, отчасти, юридических лиц, налога на доходы физических лиц, а также неналоговых доходов. Однако возможностями эффективного влияния на указанные доходные источники органы местного самоуправления не располагают.

Проанализируем кадровые ресурсы реформы.

В результате реформы было вновь образовано около 13 000 муниципалитетов. Наибольшее число вновь образованных муниципальных образований составляют сельские поселения. Но не столько необходимость профессиональной подготовки новых муниципальных служащих, сколько, на наш взгляд, целесообразность формирования новой мотивации труда в органах государственной власти и местного самоуправления способны обеспечить успех реформы.

Основными элементами современной системы кадровой работы в органах публичной власти, на наш взгляд, должны быть:

- формирование инновационной философии в мировоззрении и практической деятельности;
- поощрение амбициозного стиля работы, особенно руководителей, основанного на принципах реализма, эволюционности, ответственности и обязательности достижения поставленных целей;
- обязательное научное сопровождение разработки метрологического инструментария и организация механизма мониторинга процесса социально-экономического развития;
- специальная профессиональная подготовка специалистов в сфере муниципальной статистики, метрологии, муниципальный менеджмент и маркетинг, информационные технологии;
- для совершенствования эффективности деятельности представительных органов власти включить в качестве обязательной нормы в избирательное право наличие у кандидатов в депутаты квалификационных навыков и положительного опыта работы в данной сфере или органах исполнительной власти.

На современном этапе реализации Федерального закона наиболее значимыми проблемами, определяющими ближайшую перспективу осуществления всей реформы местного самоуправления, являются реальное законодательное обеспечение установленных полномочий муниципалитетов требуемыми экономическими ресурсами и, самое главное, организация эффективной системы отбора, обучения, профессиональной подготовки, аттестации и поддержания целесообразной мотивации труда специалистов в публичных органах власти.



## РЕКОМЕНДАЦИИ

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

Обсудив проблемы бюджетной и налоговой политики регионов, городов и коммун на Севере Европы, участники конференции отмечают, что в Российской Федерации продолжается интенсивный процесс реформирования финансово-бюджетной политики.

**Участники конференции считают:**

1. В рамках решения задачи по укреплению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в целях достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования.

Необходимо разработать нормативы и методики оценки расходных обязательств, отнесенных к предметам ведения субъектов РФ и муниципальных образований для распределения доходных источников по уровням бюджетов и объективного формирования межбюджетных отношений.

Распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Следует исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

При передаче федеральных государственных полномочий на уровень субъекта РФ либо муниципального образования оперативно предусматривать в составе субвенций из Федерального Фонда компенсаций расходы по администрированию делегированных полномочий в полном объеме.

2. Предлагается делегировать органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления полномочия орга-

нов государственной власти Российской Федерации по администрированию, соответственно, региональных и местных налогов, или предоставить право в реализации федеральных полномочий по контролю за правильным исчислением и уплатой налогов, для чего внести изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы.

3. Проведенная реформа разграничения полномочий привела к расширению полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Вместе с тем от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет определяться устойчивость государственных финансов в целом. Следует усовершенствовать механизмы отбора регионов для получения субсидий, увеличив удельный вес показателей, определяющих качество региональных и муниципальных финансов.

Для реализации мероприятий по обеспечению реформы местного самоуправления необходимо:

- разработать порядок индексации кадастровой оценки земель и периодичности ее проведения в целях укрепления доходной базы бюджетов поселений;

- внести изменения в действующее законодательство в части закрепления за собственниками – физическими лицами обязанности по государственной регистрации объектов недвижимости, установления сроков регистрации и ответственности за ее уклонение;

- устранить противоречия между положениями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и положениями иных законодательных актов, в частности, Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона «О пожарной безопасности» и др.;

- в целях компенсации единовременных расходов субъектов Российской Федерации на осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (установление границ, составление реестров поселений, разграничение прав собственности и создание реестров собственности, материально-техническое и кадровое обеспечение местного самоуправления), предусматривать в федеральном бюджете средства на поддержку реформы местного самоуправления;

- требуется совершенствование налоговой отчетности и системы статистических показателей государственной статистики, которые бы отвечали требованиям региональных органов государственной власти

и органов власти муниципальных образований, направленным на повышение качества и достоверности планирования доходной базы региональных и местных бюджетов в условиях разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ;

– предусмотреть в федеральном фонде софинансирования субсидии субъектам РФ:

а) на реализацию реформы местного самоуправления с учетом необходимости осуществления расходов на разработку генеральных планов поселений, проведение инвентаризации и регистрации муниципального имущества, работ по описанию границ муниципальных образований, паспортизацию и государственную регистрацию права собственности на передаваемые и принимаемые автомобильные дороги;

б) на завершение строительства объектов государственной собственности субъектов РФ и объектов муниципальной собственности, подлежащих включению в Перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд в соответствии с нормативными правовыми актами решениями, принятыми до 1 января 2008 года, в размере, необходимом для завершения строительства соответствующих объектов не позднее 2010 года.

4. Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов, предоставление прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления – необходимое условие обеспечения эффективного и устойчивого управления региональными и муниципальными финансами. Прозрачность является лучшим средством контроля со стороны общества за эффективностью управления региональными и муниципальными финансами, повышает ответственность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Назрела необходимость создания системы стратегического планирования и индикативного управления с учетом развития инновационного сектора экономики, в рамках которой необходимо разработать и принять индикаторы, характеризующие уровень регионального и муниципального развития.

5. Следует разработать методические рекомендации по разграничению имущественных прав между вновь образуемыми муниципальными образованиями и субъектами РФ.

В целях развития реформы бюджетного процесса необходимо разработать рекомендации для субъектов и муниципальных образований по следующим направлениям:

- повышение результативности бюджетных расходов;
- совершенствование среднесрочного планирования;
- совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом;
- осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов РФ.

Седьмая научно-практическая конференция  
«ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ  
ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ»  
рекомендует:

- Вносить изменения в федеральное законодательство в части установления или изменения расходных обязательств субъектов РФ и местного самоуправления не чаще чем один раз в три года с вступлением их в силу только после переходного периода не менее чем полгода;
- Разработать и утвердить методики по определению объема субвенций по всем видам передаваемых субъектам РФ федеральных полномочий, предусмотрев средства на обеспечение органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления функций администрирования по предоставлению соответствующих бюджетных услуг.
- Развивать практику различных форм общественного участия в бюджетном процессе, в том числе общественно-бюджетных слушаний. Содействовать организации гражданского образования представительной власти, бизнеса и некоммерческих организаций в области межсекторного взаимодействия;
- Расширить список экономических и правовых курсов, читаемых в рамках региональной компоненты государственных стандартов, за счет специальных курсов, рассматривающих бюджетный процесс на уровне субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления на основе межсекторного взаимодействия.

## СОДЕРЖАНИЕ

© Антошина Е. А. ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ .....	3
© Барбашова Н. Е. ИЗМЕНЕНИЯ В МЕТОДИКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ В 2008-2010 ГГ. ....	14
© Беленький О. В., Саркитова Т. В. АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И СОЗДАНИЯ СТИМУЛОВ К ПОИСКУ ЭФФЕКТИВНЫХ СПОСОБОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....	29
© Бернацкий В. Л. ОСОБЕННОСТИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПОСЕЛЕНИЙ .....	37
© Боровикова Е. В. ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ .....	51
© Бунгов В. Н. СОДЕЙСТВИЕ ИННОВАЦИОННОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....	58
© Гаврильчак Н. И., Никитина А. С. ОПТИМИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЙ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА .....	62
© Дорждеев А. В. ПРОБЛЕМЫ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ РФ .....	70
© Дюбин В. В. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	90
© Дядик Н. В. ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ .....	100
© Ермакова Е. А. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНОВ ДОХОДНЫМИ ИСТОЧНИКАМИ .....	107
© Жукевич Г. В., Быкасов В. Д. СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОЙ СФЕРЫ РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ .....	119

© Завьялов Д. Ю. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ.....	131
© Козин В. В. РОЛЬ И МЕСТО РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТНОГО И НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРОГРАММАХ УЧЕБНЫХ КУРСОВ ФИНАНСОВОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА .....	153
© Колесов А. С. О НЕОБХОДИМОСТИ ВОЗРОЖДЕНИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ (О ВЗАИМОСВЯЗИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИК).....	156
© Крепышева Н. В. К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ КАК ФАКТОРА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ .....	161
© Крылов С. А. К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНА .....	169
© Кузнецов В. Н. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ .....	177
© Лазичева Е. А. ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ В СИСТЕМЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	186
© Лукьянова А. В. РЕАЛИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА НА УРОВНЕ БЮДЖЕТА ПОСЕЛЕНИЯ.....	196
© Лукьянова А. В., Сазонов А. С. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	199
© Минченко М. М. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ: ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ .....	202
© Найденов Н. Д., Никитинская С. С. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА В МЕСТНОЙ ПОЛИТИКЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ СЕВЕРНОГО РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ) .....	213

---

© Пакшенкова С. В. Паршиков Г. П. АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ОКАЗАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ) .....	216
© Паршиков Г. П. АНАЛИЗ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ФЗ №131 «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» .....	222
© Победоносцева Г. М. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ МАЛЫХ ГОРОДОВ .....	225
© Почивалова Г. П. О РОЛИ КОРПОРАТИВНОГО ФАКТОРА В ЭВОЛЮЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОГО ПРОСТРАНСТВА .....	234
© Прохорова Л. В. РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ – ТЕРРИТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА) .....	244
© Ревайкин А. С. АСИММЕТРИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ) .....	260
© Савельева Е. М., Литвинцев В. В. ВНЕШНИЙ АУДИТ БЮДЖЕТОВ – ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ .....	272
© Сазонов С. П. МЕТОДОЛОГИЯ КАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОТДЕЛЕНИЯМИ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА .....	281
© Сигова С. В., Гуртов В. А., Ревайкин А. С. «ДОНОРЫ» И «РЕЦИПИЕНТЫ»: ДВА ПОДХОДА .....	288
© Спирягин В. И. СРАВНЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗЛИЧНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ .....	303
© Стрижкина И. В. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДОХОДОВ: ФЕДЕРАЦИЯ – РЕГИОН (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ) .....	313
© Стрижкина В. Н. РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «РАЗВИТИЕ АПК» И ПРИОРИТЕТНОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ГАЗИФИКАЦИЯ» В АЛТАЙСКОМ КРАЕ .....	317

---

© Сухова И. Н. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА .....	323
© Сухова И. Н., Харитонов Н. А. МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ КАК ДОХОДНЫЙ ИСТОЧНИК БЮДЖЕТА .....	331
© Торопушина Е. Е. ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ .....	340
© Цыденмункуева Т. Ч., Федосова В. П. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСНОВНОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ .....	353
© Чернов С. Н. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	364
© Шохин Н. Н. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ФЗ № 131 «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ»: ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ.....	378
РЕКОМЕНДАЦИИ СЕДЬМОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ» .....	383



Научное издание

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ  
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Труды  
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 02.07.2007. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 22. Изд. № 171.

Тираж 250 экз.

Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ  
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33