

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

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ

Материалы
Шестой научно-практической конференции
(9–11 июня 2006 г.)

Книга I

Петрозаводск
Издательство ПетрГУ
2006

ББК 65.9 (2Р) 26
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 России: Материалы Шестой научно-практической конференции (9–11 июня 2006 г.). Кн. 1. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. – 232 с.

ISBN 5-8021-0653-0

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

**ББК 65.9 (2Р) 26
УДК 338 (470)**

ISBN 5-8021-0653-0

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2006

**ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ
ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ
С. Л. КАТАНАНДОВА**

Уважаемые участники ежегодной научно-практической конференции по вопросам совершенствования бюджетного процесса!

Вот уже шестой год в г. Петрозаводске собираются представители федеральных, республиканских и муниципальных органов исполнительной и законодательной властей, финансисты, ученые, члены неправительственных и некоммерческих организаций России для того, чтобы обсудить наиболее актуальные проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов.

Отрадно, что ежегодно растут авторитет среди специалистов и география участников конференции по бюджетной политике в г. Петрозаводске. В этом году в ней принимают участие более 120 представителей из 21 субъекта Российской Федерации – от Дальнего Востока до Москвы, в том числе Амурской, Архангельской, Волгоградской, Мурманской, Новгородской, Оренбургской, Орловской, Пермской, Самарской, Свердловской, Ярославской областей, Республик Бурятия, Карелия, Коми и Удмуртия, Алтайского и Приморского краев, Чукотского автономного округа. Традиционно активное участие в работе конференции принимают делегации г. Москвы, Санкт-Петербурга.

Вы предполагаете рассмотреть актуальные вопросы бюджетной реформы, приоритетов и источников формирования бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления, ориентированных на результат, практики казначейского исполнения бюджетов, финансового контроля и эффективности бюджетных расходов, правового и гражданского регулирования бюджетного процесса.

По моему мнению, Петрозаводск не случайно в очередной раз выбран местом проведения столь представительного форума.

Бюджетная политика, проводимая Правительством Карелии, вызывает интерес не только многих регионов России, но и даже города Москвы, который находится в авангарде реформ бюджетной и налоговой систем, осуществляемых в стране. Немаловажной причиной такого интереса является также признание высокого уровня научной работы, проводимой в Петрозаводском государственном университете в направлении мониторинга и анализа бюджетов России на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном, а также бюджетов развитых стран Северной Европы.

Особенность конференции заключается в том, что в процессе ее работы сложные вопросы и проблемы бюджетной политики обсуждаются комплексно с участием всех заинтересованных сторон законодательной и исполнительной властей, ведущих ученых и представителей общественности.

Представляется, что важное значение имеет и такая традиция конференции, как обмен практическим опытом, обсуждение актуальных вопросов бюджетной политики регионов России и сравнение российского опыта с опытом стран Северной Европы по формированию прозрачного бюджета как составной части гражданского общества. Надеюсь, что, как и ранее, все уровни власти получат авторитетные и квалифицированные рекомендации по реализации актуальных проблем бюджетной реформы и реформы местного самоуправления.

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



Президиум конференции (в первом ряду слева направо):
Колесов Александр Семенович – заместитель премьер-министра Республики Карелия, министр финансов РК, **Левин Николай Иванович** – Председатель Законодательного собрания Республики Карелия, **Гуртов Валерий Алексеевич** – директор Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета



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



Вопросы к докладчику



Общая фотография участников конференции
перед корпусом санатория «Дворцы»

БЮДЖЕТ, ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТ

Н. Г. Айрапетян

*Советник заместителя председателя
Контрольно-счетной палаты г. Москвы*

В настоящее время в России продолжается процесс реформирования социальных и хозяйственных отношений, налаживания межрегиональных экономических связей, а также связей с государствами – бывшими союзными республиками СССР. Разнообразие природно-климатических условий, масштаб территории России, влияние мирового рынка, предъявляющего спрос только на определенные виды сырьевых ресурсов, и другие факторы обусловили необходимость повышения эффективности роли государства в регулировании социально-экономического развития регионов, а также необходимость сильной региональной политики, взаимосогласованной с федеральным центром. Последние два года характеризуются усилением политики федерального центра в этом направлении и в свою очередь усилением зависимости региональной социально-экономической политики от взаимоотношений с федеральным центром.

В сложившихся условиях региональная политика не может не учитывать деление полномочий между федеративным государством и входящими в него субъектами. Функционирование экономики России основано на территориальном устройстве страны и федеративных отношениях. Поэтому федеральные, региональные и местные органы власти, осуществляющие управление развитием страны, тесно связаны с административно-территориальным делением России. С момента образования Российской Федерации главным препятствием в реализации государственных задач, помимо финансовой необеспеченности реформ, являлось отсутствие комплексных и взаимосогласованных на всех уровнях подходов в управлении социально-экономическим развитием регионов и страны в целом. «Экономика России – не монообъект, а многорегиональный организм,

функционирующий на основе вертикальных (центр – регионы) и горизонтальных (межрегиональных) взаимодействий и входящий в систему мирохозяйственных связей»¹. Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации еще не завершено, а вопросам межрегионального взаимодействия в основном уделяется внимание в свете межбюджетных отношений. Формальный характер применяемых методов разработки и реализации федеральных и региональных программ, нечеткость конечных результатов использования финансовых средств являются следствием отсутствия в стране системы планирования и обеспечения результативности государственных расходов.

В 2004 году принята Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации², заложившая основу работы органов власти на всех уровнях по реализации мер, направленных на повышение результативности бюджетных расходов. В указанной концепции ядром новой организации бюджетного процесса признано «бюджетирование, ориентированное на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Реализация положений Концепции в области прогнозирования объемов бюджетных расходов на среднесрочную и долго-

¹ Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина / ООН РАН, НИМБ. М.: ЗАО «Издательство "Экономика"», 2004. С. 38.

² Утверждена Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (с изменениями от 23 декабря 2004 г.).

срочную перспективу затруднена по следующим основным причинам:

– нестабильность межбюджетных отношений и налоговой системы и, как следствие, возникновение финансовой необеспеченности реализуемых в регионах программ;

– отсутствие стратегии и программы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, несогласованность действующих федеральных и региональных прогнозов и программ, а также порядка их разработки и, как следствие, отсутствие эффективной *системы* государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации и входящих в нее субъектов.

Россия пока обладает уникальным опытом в области составления государственных прогнозов и программ благодаря еще имеющимся высококвалифицированным кадрам, накопленному опыту научных организаций, в прошлом привлекаемых к стратегическому планированию и прогнозированию территориального развития страны и республик бывшего СССР. Вследствие распада СССР старый инструментарий планирования требовал существенной доработки. Однако многие методологические подходы по-прежнему используются при осуществлении научных стратегических разработок. В 1995 году в России был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития». Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны. Многими учеными страны в публикациях отмечены существенные недостатки названного закона. За прошедшие десять лет проводилась работа по совершенствованию его положений, но в закон изменения внесены не были, а ряд его положений до настоящего времени не реализован.

В Основных положениях региональной политики в Российской Федерации, утвержденных Президентом России, под региональной политикой понимается система целей и задач орга-

нов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

В настоящее время в региональной политике субъектов РФ выделяются следующие важнейшие вопросы, требующие решения:

- инструменты воздействия федеральных и региональных органов власти на регионы, цели и условия их использования;
- концентрация усилий регионов России в целях сохранения и развития межрегиональных и межотраслевых связей;
- создание условий для преодоления существенных различий в социально-экономическом развитии регионов России;
- целесообразность и возможность сохранения прошлого опыта государственного планирования в решении территориальных проблем;
- формирование федеративных отношений, характер разделения функций между разными уровнями власти;
- использование специального инструментария региональной политики – региональных программ и создание органами власти условий для его успешного применения.

Программно-целевые методы в развитых странах рассматриваются в качестве важных инструментов региональной политики, которая в свою очередь является средством государственного регулирования социально-экономических процессов в проблемных регионах и снятия социальной и экологической напряженности. Успешное внедрение программно-целевого планирования в регионах невозможно без активного участия государства, а также без эффективного контроля за формированием и реализацией программ.

Бюджет региона, являясь основным средством проведения региональной политики, в конечном счете, должен быть ориентирован на сведение к минимуму неравенств, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, мешают со-

циально-экономическому развитию региона и страны в целом. Органы власти, разрабатывая механизмы реализации программ, должны учитывать социально-экономическое положение региона, внутренние проблемы и исходить из установленных целей и задач своей деятельности.

Полагаю, что на всех уровнях бюджет, ориентированный на результат, как основной инструмент государственной и региональной политики, должен включать в себя посредством реализации бюджетных программ две цели: справедливость и эффективность. «Справедливость» – это такие условия осуществления экономической деятельности, при которых жители регионов имеют примерно равные возможности достичь желаемого благосостояния. «Эффективность» требует рационального использования не только бюджетных средств, но и потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния. Идеальным бюджетом является тот, который может совмещать эти две цели. В таком случае результаты исполнения бюджета будут социально ориентированы.

Нельзя не признать, что эти цели в реальности в большей части конфликтны. Так, в период экономического роста преобладает первая цель, а в период кризисов предпочтение отдается второй цели. Существующая пока несогласованность в политике, проводимой федеральными, региональными и местными органами власти, способствует нарастанию неравенств в социально-экономическом развитии регионов России. Поэтому региональная политика России должна строиться как политика федеративного государства, но с учетом региональных особенностей.

В последние годы произошли резкие изменения в структуре бюджетов регионов в результате проводимой налоговой реформы и реформы бюджетного процесса. Фискальные права субъектов РФ значительно уменьшились, усилилась зависимость налоговых доходов бюджетов регионов от отчислений от федеральных налогов и сборов, размер которых устанавливается феде-

ральным центром. Фискальная политика федерального центра плохо учитывает региональные особенности и тем самым влечет за собой усиление неравенства в развитии регионов. В этих условиях усложняется проведение региональной политики по адаптации к условиям региона мероприятий реформ, проводимых федеральным центром. В настоящее время, как на федеральном, так и региональном уровне, принято множество законов и подзаконных актов, реализация которых не обеспечена бюджетным финансированием. Поэтому, говоря о бюджете, ориентированном на результат, прежде всего следует акцентировать внимание на результативности государственной и региональной политики.

В настоящее время в России активно идет процесс объединения регионов по интересам, например, создание ассоциаций субъектов РФ, инвестиционных фондов, обсуждаются вопросы создания совместных финансовых агентств. Все это является результатом недостаточного внимания со стороны федерального центра вопросам региональной политики. Всегда ли в таких условиях региональная политика способствует решению общегосударственных задач? Результатом дублирования функций государственных органов, отсутствия комплексных и системных подходов в решении государственных задач становится, как правило, распыление государственных финансовых средств. Недопустимо в государстве и наличие регионов – «доноров» и «реципиентов», поскольку это приводит к нарастанию социальной напряженности и, как следствие, ослаблению государственной власти.

Проводимая в настоящее время политика федерального центра в отношении национальных проектов по своей сути направлена на усиление региональной политики в сфере реализации общегосударственных задач. Однако почти все обозначенные в национальных проектах задачи не являются новыми, и уже давно реализуются в субъектах РФ. Поэтому национальные проек-

ты следует признать в качестве инструмента укрупнения региональных целевых программ, взаимосогласованности с общегосударственными приоритетами.

Особого внимания требует вопрос стимулирования субъектами РФ социальных услуг, поскольку именно они способствуют, в первую очередь, проведению социальной политики, достижению социальной эффективности бюджета. Нельзя надеяться на положительный результат действия рыночного механизма в развитии таких сфер, как здравоохранение и образование, поскольку у основной массы населения нет средств на оплату их услуг и долго еще не будет. Развитие здравоохранения и образования – государственная задача, в решении которой в настоящее время значительная роль отводится субъектам РФ.

Однако наряду с этим направлением региональной политики следует создавать лучшие условия для развития предпринимательских услуг. Поэтому региональные программы должны разрабатываться с оценкой будущих последствий.

Наличие проблем миграции, различия в уровне развития регионов требуют реализации концепций и программ совместного развития. Эти концепции должны быть составлены на основе региональных планов-предложений и реализовываться через специальные программы и проекты. Специальные программы и проекты могут финансироваться несколькими регионами. Мероприятиями таких программ могут являться инвестиции в инфраструктуру федерального окружного значения, инвестиции по регулированию занятости рабочей силы, по реорганизации производственных структур, инвестиции в промышленность, сельское хозяйство в целях сбалансированного развития региональных продовольственных и непродовольственных рынков. Концепции и программы совместного развития могут пересматриваться с учетом достигнутых результатов и новых условий. В связи с этим важной составляющей этого процесса становится контроль за расходованием бюджетных средств.

Может быть предусмотрен следующий механизм оценки мероприятий совместных программ: оценка мероприятий осуществляется с позиции общего воздействия на обозначенные в совместной программе цели и особенно на укрепление социально-экономических связей между регионами, а также с позиции долговременных последствий мероприятий на уровне совместных программ. Такую оценку могут проводить контрольно-счетные органы субъектов РФ через проведение аудита эффективности.

Реализация перечисленных подходов позволит внедрить в работу наравне с национальными проектами совместные региональные проекты, наиболее полно учитывающие региональные особенности. Таким образом, достигается вертикальное (федеральный центр – регионы) и горизонтальное (межрегиональное) взаимодействие в развитии экономики страны и регионов, основанное на эффективном использовании бюджетных и иных инструментов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что успешное внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, зависит в большей степени от целенаправленной и взаимосогласованной деятельности федеральных и региональных органов власти. И в конечном счете главную цель этого процесса можно обозначить как создание условий для эффективного управления бюджетом в соответствии с приоритетами социально-экономического развития РФ и входящих в нее субъектов, направленных на достижение социальной справедливости и эффективности.

ПРЯМЫЕ РАСХОДЫ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ КАК ИНСТРУМЕНТ СГЛАЖИВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В РЕГИОНЕ

А. М. Балтина, Л. Б. Мохнаткина

Оренбургский государственный университет

Межбюджетные отношения в Российской Федерации, пройдя через ряд этапов своего развития, претерпели качественные изменения как по порядку нормативно-правового регулирования, так и по применяемым инструментам достижения сбалансированности интересов различных уровней власти. Нынешний период развития российской государственности характеризуется не только распространением лучшей практики отношений между федерацией и регионами на отношения в системе «регион – муниципалитеты», но и позволяет перейти к более тонкой настройке всей совокупности межбюджетных отношений, учитывая не применявшиеся ранее, но известные мировому сообществу бюджетные инструменты.

Отношения, складывающиеся между уровнями власти государства, по своей сути глубоко конфликтны. Причем эта ситуация характерна не только для тех стран, которые находятся в начале пути освоения демократических ценностей в целом, и в межбюджетных отношениях в частности, но и для устоявшихся демократий. Данный конфликт обусловлен наличием территориальной дифференциации в уровнях социально-экономического развития регионов и муниципальных образований и существует в двух плоскостях: 1) по вертикали – между центром и регионами в связи с тем, что собираемые в территориях бюджетные доходы частично поступают в федеральный бюджет и, ограничивая доходные возможности регионов, уменьшают их самостоятельность; 2) по горизонтали – между отдельными регионами, так как поддержка наименее развитых из них всегда осуществляется за счет более развитых, то есть имеет место «уравниловка» в межбюджетных отношениях, что ведет к ограниче-

нию экономических стимулов развития. Поэтому важнейшей задачей процесса сглаживания территориальной дифференциации является достижение баланса интересов его участников, основанного на компромиссе между ними.

Научные представления о содержании термина «сглаживание территориальной дифференциации» находятся в развитии и в настоящее время являются дискуссионными. Само толкование данного понятия требует уточнения, как с позиции его содержательной сущности, так и с позиции управления этим процессом. Так, в литературе в качестве синонимов часто используются такие понятия, как «финансовое регулирование», «финансовое перераспределение», «бюджетное регулирование» и т. п. термины¹, подразумевающие преодоление территориальных социально-экономических и бюджетных различий. Употребляя эти понятия как синонимы, авторы исходят из родственной природы этих перераспределительных экономических отношений, что, несомненно, является их важным признаком, но не отражает в полной мере их содержания. На наш взгляд, необходимо разграничение этих понятий: во-первых, по целям и решаемым задачам, во-вторых – по применяемому инструментарию. Более корректным по отношению к бюджетной деятельности государства в рамках бюджетного процесса является использование термина «бюджетное регулирование», так как это более точно определяет объект перераспределения – бюджетные средства, в то время как употребление термина «финансовый», как правило, подразумевает средства не только бюджетов, но и различного рода других фондов, а также средства предприятий.

Если определять сглаживание территориальной дифференциации как процесс применения неких инструментов, то вышеупомянутые понятия могут характеризовать две стороны этого

¹ См., например: Галицкая С. В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. С. 8, 9, 17-29; Федерализм: Энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 260.

процесса: бюджетное регулирование – это регулирование бюджетных отношений с использованием бюджетных инструментов, финансовое регулирование – это применение дополнительных приемов и методов (в числе которых можно отдельно выделить налогообложение) воздействия на социальную сферу и экономику. При этом невозможно и нецелесообразно строгое разграничение этих сфер регулирования, которые в действительности взаимосвязаны, взаимообусловлены и взаимно дополняют друг друга. Следует также добавить, что применительно к финансовому регулированию можно говорить и о саморегулировании и самовыравнивании, которые происходят под действием рыночных сил и являются частью объективных процессов общественного развития.

Другой момент несовершенства терминологии касается конечной цели финансового и бюджетного перераспределения. Как правило, цели бюджетного перераспределения являются более узкими. Конечной целью бюджетного регулирования одни авторы считают лишь сбалансированность бюджетов по доходам и расходам², другие иногда отождествляют понятия «регулирование» и «выравнивание»³. На наш взгляд, выравнивание

² См., например: Сабанти Б. М. Теория финансов: Учебное пособие. 2-е изд. М.: Менеджер, 2000. С. 108; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 157-158; Финансовая система и экономика / Под ред. В. В. Нестерова, Н. С. Желтова. М.: Финансы и статистика, 2004.

³ См., например: Федерализм: Энциклопедический словарь. С. 260; Галицкая С. В. Указ. соч. С. 18; Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. С. 96-108; Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 134; Годин А. М. Подпорина И. В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2002. С. 164 –191; Бетин О. И. Системные меха-

представляет собой более узкое понятие, чем регулирование, является частью последнего и выражает отношения, связанные с «подтягиванием» наиболее нуждающихся территорий к среднему уровню. Более экономически развитые территориальные единицы включаются в систему выравнивания, но со знаком «минус» для доходов, собираемых на их территории. Не всегда это происходит в явном виде, поскольку механизм отрицательных трансфертов в настоящее время применяется только на уровне муниципальных образований. Положительный эффект выравнивания достается тем территориям, которые по уровню своего социально-экономического развития или по определенным бюджетным характеристикам находятся ниже среднего значения, принятого за критерий выравнивания. Логика выравнивания сводится к следующему: чем больше финансовых проблем имеет территория (или чем меньше доходов собирается в бюджет территории), тем больше объем дополнительных получаемых средств. Таким образом, выравнивание не создает стимулов к саморазвитию, и это является еще одним важнейшим аргументом в пользу того, что регулирование не должно быть тождественно выравниванию. В свою очередь бюджетное регулирование по целям несколько уже финансового регулирования, которое, как правило, направлено на изменение пропорций развития отдельных отраслей экономики, социально-экономическое развитие отдельных территорий, решение макроэкономических проблем и др. с помощью использования широкого набора инструментов и всего спектра экономических ресурсов.

В то же время более узкие цели бюджетного регулирования по сравнению с финансовым регулированием не уменьшают его значимости. В настоящее время можно констатировать тот факт, что финансовое регулирование, осуществляемое органами государственной власти с помощью налогообложения, является пре-

рогативой преимущественно федеральных органов власти. В связи с этим в условиях децентрализации бюджетных полномочий бюджетное регулирование на субфедеральном уровне приобретает все большее значение, поскольку именно различные фонды финансовой поддержки территорий, применяемые ими для решения задач локального характера, становятся наиболее действенными инструментами в руках органов государственной и муниципальной власти. Таким образом, бюджетное регулирование, реализуемое посредством применения широкого спектра бюджетных инструментов, мы считаем наиболее значимой составляющей процесса сглаживания территориальной дифференциации в регионе.

Подчеркивая значимость бюджетного регулирования, мы также присоединяемся к мнению, что процесс сглаживания территориальной дифференциации есть неотъемлемая составляющая бюджетной политики. В то же время представляется не вполне оправданным ограничение этих отношений лишь вертикалью власти, а также отнесение к инструментам сглаживания лишь бюджетных доходов. Для того, чтобы более обоснованно сформулировать собственное мнение о процессе сглаживания территориальной дифференциации с использованием бюджетных инструментов, обратимся к его субъектно-объектной характеристике.

Субъектами процесса сглаживания территориальной дифференциации, то есть его непосредственными участниками, являются Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования, между которыми осуществляется бюджетное перераспределение. Применение бюджетных инструментов в процессе сглаживания территориальной дифференциации направлено, главным образом, на достижение определенного уровня бюджетной обеспеченности территорий, что позволяет считать бюджетную обеспеченность объектом приложения усилий органов власти всех уровней. При этом само понятие бюджетной обеспеченности имеет двойственную каче-

ственно-количественную характеристику: качественно – это обеспеченность территории бюджетными средствами вообще; количественно – это объем бюджетных средств в расчете на душу населения территории. Определение бюджетной обеспеченности в качестве объекта регулирования позволяет более обоснованно осуществлять перераспределение с учетом интересов всех участников процесса сглаживания территориальной дифференциации, т. е. не только тех, в пользу которых осуществляется данное перераспределение, но и тех, бюджетная обеспеченность которых уменьшается.

Неразработанность вопроса о разделении взаимодействия субъектов в процессе сглаживания территориальной дифференциации в РФ на горизонтальное и вертикальное приводит, на наш взгляд, к некоторой однобокости и ограниченности в понимании содержания межбюджетных отношений в РФ: под ними понимаются, как правило, отношения между органами власти вышестоящего и нижестоящего уровня, то есть по вертикали власти, и недостаточно учитывается возможность существования отношений между органами власти одного уровня или равными по статусу территориями, то есть по горизонтали. В подтверждение этого можно привести пример толкования межбюджетных отношений, присутствующий в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ: «Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». Такое же понимание вытекает и из определения принципов межбюджетных отношений, установленных в законодательных документах, а также из содержания бюджетного регулирования. Причем не только сложившаяся практика, но и реформы межбюджетных отношений рассматривают этот процесс в основном по вертикали, т. е. как совершен-

ствование взаимоотношений между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления.

В рыночных условиях развитие горизонтальных связей в процессе сглаживания территориальной дифференциации является особенно актуальным, поскольку способствует развитию местной инициативы. В условиях существования только вертикальных отношений вся ответственность возлагается на вышестоящие органы власти за положение в отдельных территориях, что само по себе уже провоцирует иждивенчество на местах и противоречит принципам рыночной экономики. Вертикальное взаимодействие в отличие от горизонтального характеризуется следующими отличительными признаками:

а) одни субъекты этих взаимоотношений (нижестоящие органы власти) зависимы от других (вышестоящих). Последние полностью определяют политику сглаживания территориальной дифференциации. Здесь сложно обеспечить истинную самостоятельность нижестоящих уровней управления и равноправие во взаимоотношениях с центром и друг с другом;

б) низкая эффективность сглаживания территориальной дифференциации. Ответственность за результативность перераспределения бюджетных ресурсов между территориями целиком ложится на вышестоящие органы власти, которые не всегда могут справиться с этой задачей в силу ограниченности финансовых ресурсов; централизованно принимаемые решения не всегда являются эффективными для конкретной территории; к тому же чем более централизованный характер приобретает перераспределение, тем слабее экономические стимулы отдельных субъектов к саморазвитию;

в) универсальность механизмов территориального перераспределения, призванная обеспечить справедливость и прозрачность межбюджетных отношений, делает негибкой политику сглаживания территориальной дифференциации, не способной учитывать особенности каждого субъекта этих отношений.

г) принудительный характер перераспределения финансовых ресурсов от более обеспеченных территорий к менее обеспеченным неизбежно создает конфликтную ситуацию между субъектами этих отношений.

Выделенные недостатки одновременно являются неотъемлемыми сущностными признаками и не уменьшают необходимости и значимости вертикального сглаживания территориальной дифференциации. В то же время эта система может и должна быть дополнена горизонтальными бюджетными связями. По нашему мнению, основными принципами организации горизонтального взаимодействия могут быть следующие:

1. Единство. Самостоятельность субъектов не должна противоречить экономической политике государства или препятствовать реализации ее мероприятий. Межтерриториальные соглашения не должны способствовать разрушению единства бюджетной системы РФ, единых принципов налогообложения, единства денежного пространства РФ и т. д. В то же время горизонтальное взаимодействие субъектов процесса сглаживания территориальной дифференциации может выходить за рамки государственной экономической политики, становясь ее неотъемлемой частью, если это приносит пользу обществу;

2. Законность. Этот принцип вытекает из положений Конституции РФ, определивших Российскую Федерацию как правовое государство, и означает, что все отношения между субъектами горизонтального взаимодействия должны осуществляться при строгом соблюдении действующего федерального, регионального и местного законодательства. Принимаемые в процессе этого взаимодействия законодательные и нормативные акты не должны противоречить нормам федерального и регионального законодательства;

3. Добровольность участия субъектов. Все субъекты должны иметь возможность свободного вступления в горизонтальные межтерриториальные соглашения и свободного выхода из них с

соблюдением оговоренных условий; вышестоящие власти не могут оказывать давление на этот процесс;

4. Равноправие субъектов процесса сглаживания территориальной дифференциации. Никакие взаимоотношения не должны ущемлять права и самостоятельность регионов или муниципальных образований, как вступивших в горизонтальное взаимодействие, так и не вступивших; вышестоящие власти не могут вмешиваться в эти отношения, если это не противоречит нормам законодательства и не вредит всему обществу и государству; улучшение положения одних территорий, произошедшее в результате их участия в горизонтальном территориальном перераспределении, не должно способствовать ухудшению положения других (не участвующих в этих отношениях); данный принцип, прежде всего, вытекает из положений Конституции РФ (ст.5);

5. Взаимовыгодное сотрудничество; вступление в горизонтальное взаимодействие должно приносить равные выгоды всем участникам этих отношений;

6. Социальная направленность. Установление горизонтальных связей между субъектами должно преследовать общественно значимые цели и осуществляться во благо людей, проживающих в данных территориях. Этого требует Конституция РФ, провозгласившая РФ социальным государством (ст. 7);

7. Рациональность и эффективность (экономическая, социальная и пр.) перераспределения средств, в том числе большая целесообразность (результативность) по сравнению с вертикальным перераспределением. Горизонтальное взаимодействие способствует децентрализации в межбюджетных отношениях, которая «...уместна в той мере, в которой она позволяет эффективнее выполнять функции данного сектора, т. е. удовлетворять потребности в общественных благах и перераспределении...»⁴.

⁴ Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. М.: Наука, 1995. С. 247.

Поскольку в целях сохранения государственной целостности приоритет должен сохраняться за вертикальным межтерриториальным перераспределением, то горизонтальное должно применяться только в тех случаях, когда нужный эффект не достигается с помощью вертикального перераспределения;

8. Публичность и гласность. Все взаимодействия между субъектами горизонтального межтерриториального перераспределения должны осуществляться с учетом общественного мнения в данных территориях, процесс взаимодействия и его результаты должны освещаться в СМИ.

Сглаживание территориальной дифференциации должно осуществляться с учетом всех бюджетных потоков в территориях. Данное убеждение исходит из того, что в реальности мощность этих потоков оценивается как сумма средств бюджета данной территории и средств вышестоящих бюджетов, расходованных в данной территории (прямых расходов). В конечном счете всякое расходование бюджетных средств независимо от субъекта финансирования осуществляется на территории муниципальных образований, которые являются низовым звеном бюджетной системы. Но поскольку прямые отношения между федеральным уровнем власти и муниципалитетами отсутствуют, то говорят о расходовании средств федерального бюджета в регионах; то же самое относится и к расходованию средств региональных бюджетов в муниципальных образованиях. По существу эти расходы представляют собой форму реализации бюджетных полномочий соответствующего уровня власти, но одновременно они могут быть рассмотрены и как форма финансовой поддержки территорий, что дает основания считать эти расходы инструментом сглаживания территориальной дифференциации. Особенность использования этого инструмента состоит в том, что финансовая поддержка осуществляется, минуя бюджеты этих территорий, путем прямого финансирования предприятий и учреждений, а также целевых программ, реализуемых в этих территориях. В настоящее время в российской

практике межтерриториальные бюджетные потоки остаются за рамками процесса сглаживания территориальной дифференциации.

Мощность бюджетных потоков, направляемых в территории, определяется бюджетными полномочиями уровней власти. От качества разграничения расходных полномочий зависит и управляемость бюджетных потоков в регионах. Недостаточная формализация распределения расходных полномочий между уровнями власти в РФ приводит к необоснованному завышению расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, многоканальному финансированию одних и тех же бюджетных потребностей, размыванию инвестиционных расходов.

Резюмируя все сказанное, можно выделить то главное, что, на наш взгляд, должно быть присуще процессу сглаживания территориальной дифференциации на современном этапе развития российского общества:

- сочетание механизмов вертикального и горизонтального межтерриториального перераспределения на основе количественной и качественной оценки территориальной дифференциации;

- регулирование не должно отождествляться с выравниванием, ибо это ущемляет права экономически преуспевающих территорий и создает стимулы к иждивенчеству у отстающих в своем развитии территорий;

- в качестве объекта следует определить бюджетную обеспеченность территорий с учетом максимально возможных бюджетных потоков, направляемых в территории;

- перераспределению доходов между территориями должно предшествовать обоснованное разграничение расходных полномочий между уровнями государственного и муниципального управления.

Бюджетный инструментариий территориального перераспределения охватывает как доходную, так и расходную часть бюджетов. Всю совокупность инструментов вертикального

бюджетного регулирования в РФ, определяемых бюджетным законодательством в настоящее время, можно сгруппировать следующим образом:

- 1) выделение финансовой помощи (трансфертов) из вышестоящего бюджета нижестоящему в форме дотаций, субвенций и субсидий;
- 2) компенсацию нижестоящим бюджетам расходов, возникших в связи с передачей им для реализации некоторых полномочий вышестоящих органов власти.

Механизм горизонтального бюджетного регулирования может быть представлен следующими основными инструментами:

- 1) формирование и использование межтерриториальных фондов оказания финансовой помощи наиболее отсталым территориям или территориям, оказавшимся в затруднительном положении; формирование фондов может происходить за счет отчислений от определенных видов налогов, за счет фиксированных взносов, на принципах страхования или долевого участия;
- 2) соглашения о перераспределении определенных налоговых доходов между территориями на взаимовыгодных условиях, налоговый обмен и пр.;
- 3) соглашения о совместном финансировании целевых программ по отдельным социально-экономическим направлениям.

Также к числу инструментов бюджетного регулирования должны быть отнесены расходы вышестоящих бюджетов, осуществляемые в каждой отдельно взятой территории (прямые расходы) (рис. 1).

К особенностям прямых расходов как инструмента государственного регулирования территориального развития можно отнести следующее:

- их распределение является первичным по отношению к другим формам бюджетной поддержки территорий и основывается на разграничении бюджетных полномочий между уровнями власти;



Рис. 1. Схема государственного регулирования социально-экономического развития муниципальных образований с использованием бюджетных инструментов

– прямые расходы в отличие от регулирующих доходов – более обоснованные расходы. Их использование связано с обеспечением функционирования конкретных учреждений и организаций, финансированием целевых программ, в то время как регулирующие доходы предоставляются нижестоящим бюджетам для обеспечения их текущей сбалансированности без целевой увязки с выполнением конкретных задач;

– экономическая природа прямых расходов такова, что они не могут и не должны быть направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий и покрытие дефицитов их бюджетов, с чем чаще всего связывают регулирующие доходы;

– в отличие от других форм финансовой поддержки прямые расходы являются инструментом прямого вмешательства в социально-экономическую жизнь территорий, ограничивающим самостоятельность регионов и степень развития местного самоуправления;

– механизм прямых расходов не содержит элементов стимулирования к саморазвитию территорий и местной инициативы.

Исследование расходов бюджетов в территориальном разрезе, на наш взгляд, представляет собой одно из направлений, которое способствовало бы большей формализации решений в области разграничения бюджетных полномочий на основе количественного и даже качественного измерения бюджетной ответственности разных уровней власти, налаживанию учета в этой области с тем, чтобы исключить (свести до минимума) дублирование и многоканальное финансирование одних и тех же расходов. Это первый момент, определяющий значимость такого исследования.

Второе, чему может и должно способствовать исследование прямого расходования бюджетных средств, – это оценка эффективности деятельности органов власти всех уровней, рационализации расходов бюджетов на государственное управление и местное самоуправление и целесообразности проводимых реформ в области бюджетного устройства на местном уровне.

Наконец, третий аспект исследования – это влияние прямого территориального распределения бюджетных средств на степень децентрализации бюджетной системы и развитие местного самоуправления, в том числе – на сбалансированность территориальных бюджетов.

Интерес к оценке расходов бюджетов в территориальном разрезе в настоящее время возрастает, хотя это направление совершенствования межбюджетных отношений едва только обозначено и не нашло должного отражения в научных исследованиях. На необходимость работы в этой сфере на семинаре, проведенном Минфином России 16 марта 2006 г., обратил внимание А. Л. Головков, ответственный секретарь комиссии по повышению результативности бюджетных расходов: «Следующая тема, к которой мы пока не подступались, но для работы в рамках которой сейчас появился инструмент, – это «Региональный разрез» или «Региональные приоритеты деятельности федеральных органов исполнительной власти». То, что сегодня обозначено как приоритет взаимоотношений Федерация – субъект Федерации, завтра будет названо приоритетом развития отношений внутри региона, но актуально уже сейчас.

На наш взгляд, усиление интереса к проблеме связано с общей направленностью реформирования расходов: с разграничением бюджетных полномочий, повышением эффективности расходов, бюджетированием, ориентированным на результат. В то же время территориальное распределение бюджетных средств оставлено без внимания в российском бюджетном законодательстве и, как следствие, никак не учитывается в бюджетном планировании.

Прямые расходы бюджета субъекта РФ включают две основные группы: расходы на обеспечение функционирования организаций и учреждений регионального уровня подчинения (по разделам ведомственной классификации), а также расходы на финансирование целевых программ (регионального и местного значения) как совместно с местными бюджетами, так и

преимущественно из бюджета субъекта РФ. Группировка расходов обусловлена их ролью в общественном производстве; с точки зрения финансового управления, первые планируются на основе затратных моделей, вторые – на основе результативных.

Распределение прямых расходов по районам Оренбургской области – крайне неравномерно. Первая группа расходов осуществляется, главным образом, в городах, а вторая – в районах области. География прямых расходов такова, что наибольший объем средств расходуется в районах, расположенных в центральной, южной и западной частях Оренбургской области. На втором месте – восточные территории, менее всего средств направляется в северные территории. Отдельные районы, несмотря на высокий уровень доходов местных бюджетов на душу населения, получают значительные финансовые вливания из областного бюджета, что объясняется структурой народного хозяйства, размещением производительных сил. Это усиливает дифференциацию территорий по объему бюджетных средств на душу населения при общем повышении среднего уровня совокупной душевой бюджетной обеспеченности. Так, разрыв между территориями, имеющими минимальный и максимальный уровень душевой бюджетной обеспеченности с учетом прямых расходов и без них, различается в 2, 3 раза. В абсолютном выражении разрыв совокупной душевой бюджетной обеспеченности увеличивается с 3,721 тыс. руб./чел. до 6,183 тыс. руб./чел.

Исследование прямых расходов бюджета Оренбургской области свидетельствует о значительном участии государственных органов власти субъекта РФ в регулировании социально-экономического развития муниципальных образований, что определяется высоким уровнем централизации бюджетных полномочий на региональном уровне. Изменения в структуре прямых расходов связаны с перераспределением полномочий между органами власти. До 2005 г. в Оренбургской области преобладали социальные расходы, половина из которых приходилась

на образование (рис. 2). Экономические расходы составляли около четверти всех прямых расходов.

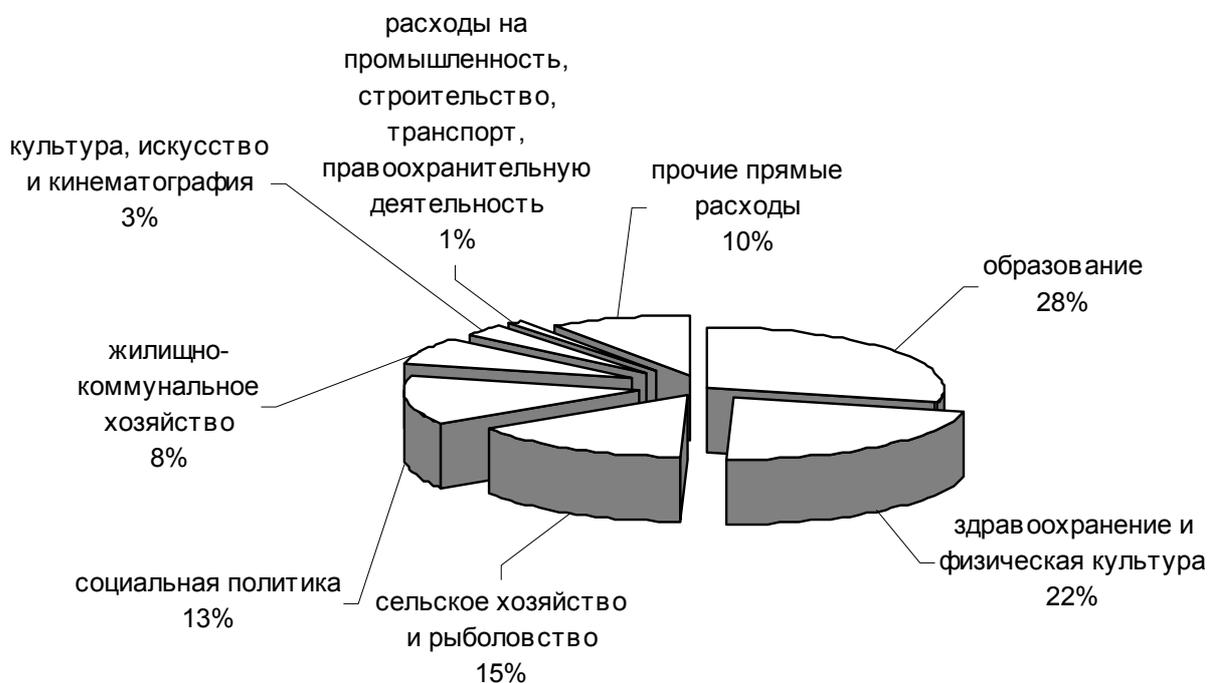


Рис. 2. Структура прямых расходов областного бюджета в консолидированном бюджете Оренбургской области

Исследование зависимости прямых расходов и социально-экономического положения территорий области показало, что в наибольшей степени (на 70-75%) распределение прямых расходов в территориях определяется демографической ситуацией и состоянием рынка труда. Примерно на 50% расходование средств областного бюджета в территориях связано с уровнем жизни населения. Показатели, характеризующие уровень развития экономики территорий, определяют вариацию прямых расходов лишь на 30-35%. И, наконец, менее всего (на 8-20%) территориальное перераспределение средств областного бюджета вызвано изменением миграционной ситуации.

Анализ показал, что прямые расходы, будучи инструментом прямого государственного регулирования территориального

развития, являются благом для муниципального образования только до определенного момента, свыше которого происходит ограничение политической и экономической самостоятельности местного самоуправления. Эмпирическим путем было установлено, что рекомендуемый объем расходов бюджета субъекта РФ не должен превышать 44-46% от общего объема совокупной бюджетной обеспеченности муниципального образования.

Важнейший вывод, который следует из этого анализа, состоит в том, что проводимая административно-бюджетная реформа в настоящее время не способствует развитию местного самоуправления и укреплению демократических институтов народовластия, как это было продекларировано на начальном этапе. Местное самоуправление нельзя навязать сверху; его следует выращивать снизу, постепенно, создавая для этого необходимые социальные и, прежде всего, экономические условия.

Вместе с тем очевидна и позитивная составляющая прямых расходов бюджета. Во-первых, их наличие свидетельствует о разделении полномочий разных уровней власти. Чем более обоснованно оно проведено с учетом приближения власти к получателям бюджетных услуг, тем на большую эффективность использования бюджетных средств теоретически можно рассчитывать. Во-вторых, если прямые расходы связаны не только с предоставлением социальных выплат, но и с оказанием бюджетных услуг, то это повышает занятость и доходы населения. Косвенным эффектом является увеличение налогового потенциала территории, по крайней мере, за счет двух налогов – налога на доходы физических лиц и единого социального налога, часть первого из них в соответствии с нынешним закреплением налоговых доходов остается на территории муниципального образования. Это имеет в современных условиях принципиальное значение для сельских муниципалитетов, где существует скрытая, нерегистрируемая официальными органами, безработица. В-третьих, с точки зрения бюджетной политики важна структура прямых расходов. Преобладание текущих расходов свиде-

тельствует о том, что из вышестоящего бюджета финансируется сложившаяся сеть бюджетных учреждений. Наличие прямых капитальных расходов ведет либо к развитию сети финансируемых из вышестоящего бюджета учреждений, либо к качественным изменениям в деятельности уже имеющихся учреждений.

Очевидно, что капитальные расходы оказывают более масштабное воздействие на социально-экономическое развитие территории. Капитальные расходы, связанные с новым строительством за счет бюджетных средств, увеличивают занятость и налоговый потенциал территории уже на стадии освоения этих средств. В этом смысле не имеет значения, за счет каких средств – бюджетных или частных – осуществляются строительные работы. Важно, что создаются условия для выравнивания уровня потребления государственных услуг населением. Этот факт имеет решающее значение в процессе горизонтального бюджетного регулирования. Создание условий для оказания услуги, за получением которой раньше приходилось ехать в район, город или столицу страны, оказывает значительно больший позитивный эффект на социально-экономическое развитие поселения, чем просто выравнивание бюджетных доходов. Этот эффект может быть измерен прямыми доходами – заработной платой работников учреждений; косвенно – сокращением расходов отдельных потребителей бюджетных услуг, увеличением налогового потенциала территории в связи с появлением новых налогоплательщиков.

Существующая бюджетная классификация не дает исчерпывающей информации о реальном распределении средств бюджета субъекта РФ по муниципальным образованиям. Отсутствие такой комплексной систематизированной информации не позволяет региональным органам власти использовать этот инструмент финансового воздействия на ситуацию в муниципалитетах, а также становится невозможным учет прямых расходов при планировании финансовых взаимоотношений между региональным и местными бюджетами на долгосрочную перспективу.

Для обеспечения достоверности и прозрачности информации об использовании прямых расходов в качестве инструмента государственного регулирования территориального развития необходимо дополнить официальную бюджетную классификацию новым видом – территориальной классификацией расходов бюджетов РФ, которая должна быть единой и обязательной к исполнению для всех бюджетов РФ; учитывать статус административно-территориальных образований и иерархические взаимосвязи между ними, изменения в бюджетном устройстве на местном уровне с 2006 года; отражать взаимосвязи с другими видами классификации расходов бюджетов РФ.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Беянинова

*Государственный инспектор Контрольно-бюджетного комитета
Законодательного собрания Республики Карелия*

В 2005 году в Республике Карелия принят закон «О бюджетных целевых программах Республики Карелия», который был призван скорректировать существующую до этого в республике нормативную правовую базу по вопросу республиканских целевых программ.

Закон разработан с учетом положений Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» и Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ, в осуществлении которых принимает участие Российская Федерация, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от

26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» (ред. от 25.12.2004 № 842).

Непрерывность развития теории и практики по вопросу целевых программ открывает новые проблемы, которые требуют своего обсуждения и решения. В частности, остается актуальной до настоящего времени проблема оценки эффективности бюджетных ресурсов, использованных на реализацию программ.

Проиллюстрируем данное утверждение, с оговоркой на субъективность мнения, на основе аналитического исследования нормативных правовых актов, касающихся целевых программ, и анализа исполнения региональных целевых программ Республики Карелия за 2005 год.

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Одним из ключевых элементов реформы бюджетного процесса является распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между действующими и (или) вновь принимаемыми бюджетными программами с учетом оценок их результативности (включая программы, обеспечивающие реализацию вновь принимаемых нормативных правовых актов). Такой подход создаст для субъектов бюджетного планирования стимулы представлять свои расходы в форме

бюджетных целевых программ и приведет к поэтапному формированию системы мониторинга эффективности их деятельности, что будет способствовать общему повышению результативности бюджетных расходов.

Исходя из концепции федеральные (думается, по аналогии и региональные) и ведомственные целевые программы должны рассматриваться в качестве двух типов, единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ.

Концепция определяет общие требования, предъявляемые к бюджетным целевым программам. Также существуют основные различия между федеральными и ведомственными целевыми программами. На них необходимо остановиться подробнее, так как они определяют суть изложенной ниже проблемы, предложенной для рассмотрения. Перечислим эти различия:

- уровень утверждения (федеральная целевая программа утверждается Правительством Российской Федерации, ведомственная целевая программа – соответствующим субъектом бюджетного планирования);

- межотраслевой (федеральная целевая программа) или внутриотраслевой (ведомственная целевая программа) характер;

- содержание программной деятельности и мероприятий (федеральная целевая программа должна включать крупные по объему и требующие длительных сроков реализации инвестиционные, научно-технические и(или) структурные проекты, ведомственная целевая программа – объединять расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов);

- принцип планирования расходов (для федеральных целевых программ – в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы, утвержденным Правительством Российской Федерации, для ведомственных целевых программ – в соответствии с планом выделения средств на реализацию программы по решению соответствующего субъекта бюджетного планирования в пределах выделенных ему бюджетных средств).

Согласно концепции, в перспективе предлагается объединить нормативные правовые акты, регламентирующие разработку и реализацию федеральных и ведомственных целевых программ. В рамках данного подхода будет обеспечено четкое разделение и оптимальное сочетание ведомственных целевых программ как инструмента бюджетного планирования (учета) и федеральных целевых программ как инструмента экономической политики.

Обратимся к Закону Республики Карелия от 6 октября 2005 года № 909-ЗРК «О бюджетных целевых программах Республики Карелия».

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона бюджетные целевые программы подразделяются на программы социально-экономического развития Республики Карелия, региональные целевые программы, отраслевые целевые программы и ведомственные целевые программы.

С научной точки зрения, любая классификация условна (абстрактна), однако практика, как известно, требует четкости формулировок. Закон Республики Карелия призван регламентировать все бюджетные целевые программы: и региональные и ведомственные, хотя на сегодняшний день по своему содержанию утвердил порядок разработки и реализации только региональных целевых программ.

В частности, статьями закона определен порядок разработки концепции целевой программы, порядок разработки и утверждения целевой программы, которые по своей сути имеют отношение только к региональным целевым программам. Кроме того, вопросы экспертизы и оценки, управления реализацией целевыми программами и контроля за ходом их выполнения, как видится, освещены не в полной мере и требуют доработки.

Вопрос по нормативной правовой базе, регламентирующей разработку и реализацию ведомственных целевых программ, – в настоящее время дискуссионная тема на федеральном уровне, решение же всех вопросов с региональными программами на

уровне республики представляется своевременным. Обозначим некоторые из них.

Статьей 37 Закона Республики Карелия от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» (в редакции от 06.10.2005 № 910-ЗРК) предусмотрено утверждение долгосрочных бюджетных целевых программ. Следует отметить, что к ним относятся и все отраслевые программы, которые по сути, исходя из Концепции, являются ведомственными. Из перечисленных выше различий между федеральными (региональными) и ведомственными целевыми программами вытекает, что для последних должен быть свой механизм утверждения.

В соответствии со статьей 45 вышеуказанного закона «при рассмотрении Законодательным собранием Республики Карелия проекта закона Республики Карелия о бюджете Республики Карелия на очередной финансовый год во втором чтении утверждаются расходы на финансирование республиканских целевых программ (отметим, что присутствует разность толкований «региональные» и «республиканские» программы). В соответствии со статьей 65 этого же закона Контрольно-бюджетный комитет Законодательного собрания Республики Карелия проводит экспертизу проектов республиканских целевых программ. Вместе с тем статья 37 закона не предусматривает представление проектов программ в Законодательное собрание Республики Карелия. Следует отметить, что требование и процедура внесения проектов целевых программ на федеральном уровне предусмотрены статьей 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Отметим, что в соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, предусмотрена

экспертиза проекта целевой программы, в том числе независимыми экспертами.

Проведенное исследование показало, что нормативными правовыми актами Республики Карелия не установлены показатели, регламентирующие расходы бюджета Республики Карелия на финансовое обеспечение программ.

Отсутствие полной и уточненной информации к паспортам целевых программ Республики Карелия (например, по Программе по энергосбережению на период до 2006 года не определены объемы финансирования с разбивкой по годам и источники финансирования) не позволяет провести полный анализ финансового обеспечения программ. Выборочный анализ за 2005 год показал, что плановые расходы на реализацию программ в соответствии с их паспортами составляют примерно 12-14% от общих расходов бюджета Республики Карелия. Общие утвержденные расходы по большинству региональных целевых программ в соответствии с законами о бюджете Республики Карелия меньше объемов, предусмотренных паспортами программ.

В Бюджетном послании на 2005 финансовый год Главы Республики Карелия Законодательному собранию Республики Карелия среди приоритетов в области расходов бюджетов выделено: «Сокращение и реструктуризация расходных обязательств в бюджетной сфере должны сопровождаться рационализацией и повышением эффективности использования средств бюджетов, значительным сокращением количества республиканских программ. Необходимо пересмотреть процедуры их разработки и реализации, определить стратегические приоритеты и четко следовать им. Нужно выработать механизм большей ответственности государственных заказчиков за достижение поставленных в программах целей, задач, результатов».

Количество республиканских целевых программ за последние пять лет, по данным годовых отчетов об исполнении бюд-

жета Республики Карелия, менялось следующим образом: 2000 год – 26 программ, 2001 год – 25 программ, 2002 год – 27 программ, 2003 год – 37 программ, 2004 год – 30 программ, 2005 год – 27 программ. Большое количество программ вело к снижению их приоритетности по сравнению с другими документами, первоначальный их смысл терялся. На 2006 год предусмотрено к финансированию 19 региональных программ, 1 – отраслевая, а также ведомственные программы.

Исполнение расходов бюджета Республики Карелия по региональным целевым программам в 2005 году составило 920352 тыс. рублей, или 98,8% от показателя, утвержденного Законом Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2005 год» (с изменениями и дополнениями).

За последние четыре года соответствующее кассовое исполнение к уточненному показателю по сводной бюджетной росписи составляло: 2000 год – 81,4%, 2001 год – 87,2%, 2002 год – 96%, 2003 год – 87%, 2004 год – 96,8%.

Проведенный анализ по финансовому исполнению долгосрочных республиканских целевых программ со сроком реализации в 2005 году показал, что ни по одной из них за период с 2000 года по 2005 год не было обеспечено стопроцентное бюджетное финансирование от уточненного показателя бюджетной росписи.

Разработка схемы финансирования программы – наиболее трудный этап. Основным принципом в нынешних условиях является опора на возможные направления использования других возможных источников, их роль в программе.

Как следствие, необходим поиск оптимальных вариантов использования конкретных источников, финансирования программы в целом, отдельных ее направлений и групп мероприятий.

Очевидно, что формирование системы мониторинга эффективности реализации целевых программ – процесс поэтапный,

думается, уже сейчас есть вопросы, требующие своего рассмотрения, а именно:

- обсуждение и доработка отдельных вопросов по целевым программам, в частности на соответствие Бюджетному кодексу Российской Федерации и Порядку разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации, и прежде всего по региональным целевым программам;

- соблюдение такого принципа программно-целевых методов управления, как непрерывность и преемственность программ (при смене исполнителей программы);

- соблюдение основных особенностей программного подхода к решению задач управления:

- а) программа ориентируется на конечный результат (представляется устаревшим мнение, что программы разрабатываются в целях получения финансовых и иных ресурсов, являются инструментом политической деятельности, используются в иных направлениях);
- б) программа рассматривается как целостный объект управления, независимо от ведомственной принадлежности составляющих ее элементов;
- в) программа является единым объектом управления и наделяется финансовыми, материальными, кадровыми и другими ресурсами.

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО И ИННОВАЦИОННОГО СЦЕНАРИЕВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В. Н. Бунгов

*Научный сотрудник Института экономики КарНЦ РАН,
г. Петрозаводск*

По инициативе Министерства регионального развития Российской Федерации проводится разработка стратегий и программ социально-экономического развития областей субъектов Федерации. Перенос разработки стратегий развития на региональный уровень позволяет в максимальной степени учесть региональную специфику и эффективно задействовать имеющиеся местные возможности в соответствии с заранее определенными приоритетами. Макроэкономический блок управления народным хозяйством Российской Федерации дополняется региональным.

В процессе разработки, согласования и реализации выбранных стратегических задач ключевая роль отводится жителям региона в лице представителей общественных организаций, науки и гражданского общества. Учет всего спектра интересов различных представителей общества осуществляется через совместное участие в разработке стратегии представителей предпринимательского сектора, органов государственной власти различных уровней. Сам процесс стратегирования, осуществляемый на уровне региона, становится инструментом социально-экономического развития, т. к. открывает новые возможности установления и укрепления доверия между бизнесом, обществом и властью. Выработанные на региональном уровне стратегии являются генераторами доверия между участниками социально-экономических процессов. То есть, с одной стороны, процесс успешного стратегирования обеспечивается взаимодействием

бизнеса, общества и власти, а с другой стороны, способствует установлению и развитию такого взаимодействия.

В качестве основной цели региональной стратегии в той или иной формулировке является повышение качества жизни проживающего в регионе населения. Достижение данной цели возможно, в первую очередь, за счет обеспечения роста и повышения конкурентоспособности экономики.

Среди механизмов реализации стратегии наиболее близко к процессам социально-экономического развития стоят бюджетно-финансовые механизмы. В большей степени опосредованно содействие социально-экономическому развитию может осуществляться с использованием организационно-правовых, экономических и социально-культурных механизмов. К ним относятся, например, инфраструктурные, социальные, экологические проекты, обеспечение прав собственности, правовое обеспечение различных видов деятельности и др. Основным ресурсом использования бюджетно-финансовых механизмов реализации стратегии являются общественные финансы региона, понимаемые в широком смысле как бюджетные средства, внебюджетные средства, финансы государственных и муниципальных предприятий.

Роль общественных финансов зависит от выбранных сценариев достижения поставленных целей стратегии. Наряду с традиционно рассматриваемым сценарием инерционного развития, не подразумевающего активного содействия социально-экономическому развитию, реализации крупных инвестиционных проектов и значимых институциональных изменений, можно рассматривать варианты инвестиционного и инновационного развития. При кажущейся непротиворечивости инвестиционный и инновационный сценарии имеют существенные различия.

Инвестиционный сценарий предполагает технологическую модернизацию существующих промышленных предприятий и реализацию новых инвестиционных проектов. С точки зрения общественных финансов реализация данного сценария подразумевает увеличение доли накопления в консолидированном

бюджете территорий. Данный сценарий без проведения активной инновационной политики носит характер «догоняющего развития» и не способен привести к кардинальному повышению конкурентоспособности. Результат инвестиций в виде дорогостоящих современных технологий и оборудования не обеспечивает качественного роста производительности труда и капитала, повышения конкурентоспособности, а лишь в определенной степени позволит сократить темпы отставания от высокоразвитых центров.

Инновационный сценарий рассчитан на формирование экономики, основанной на знании и использовании постиндустриальных источников развития. Данный сценарий предполагает инвестирование в человеческий капитал, увеличение доли потребления в бюджете, территориальный маркетинг, формирование брэндов, приоритетное развитие сферы науки, образования и здравоохранения. Именно данный сценарий приведет к повышению конкурентоспособности региона и сокращению отставания от высокоразвитых центров.

Даже активная инвестиционная деятельность без сопутствующей реализации самостоятельной научно-технической и инновационной политики не обеспечивает достижения конкурентоспособного характера развития. Инвестиции самих предприятий, направленные на приобретение готового технологического оборудования, и прямые инвестиции из развитых стран не оказывают прямого влияния на развитие инновационной деятельности на территории.

Чрезмерные инвестиционные расходы приводят к сокращению потребления населения, расширению использования дешевой рабочей силы и природных ресурсов, усиливаются ориентированность на внешние рынки сбыта, зависимость от экспорта производимой продукции.

При реализации инновационного сценария общества меняется смысл традиционно понимаемой связи экономического развития с инвестициями и размером накопления. В рамках ин-

вестиционного сценария развития подразумевается прямая связь роста или сокращения инвестиций и соответствующих темпов экономического роста, при этом под инвестициями понимается часть национального продукта, направляемая на расширение производства в результате ее отвлечения из объемов потребления. Для инновационного характера развития снижение размеров такого рода инвестиций вовсе не означает снижение темпов экономического роста, поскольку роль инвестиций начинает выполнять часть сферы потребления, направляемая на образование, повышение творческого потенциала личностей.

Реализация инновационного сценария приведет к изменению социальной структуры общества – к формированию «среднего класса», росту численности персонала, занятого в сфере услуг, а именно в науке, образовании, здравоохранении.

Для активного участия региональных общественных финансов регионов в реализации инновационного сценария в части содействия непосредственно инновационной и научной деятельности имеются достаточные правовые основания. В частности, это Конституция Российской Федерации, 72-я статья, в которой определено, что общие вопросы науки находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Данным законом, в частности, предусмотрено, что «совместное использование средств, выделенных из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на финансирование научных исследований федерального значения, осуществляется на долевых началах по согласованию между соответствующими органами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». Финансовое обеспечение научной и научно-технической деятельности государственных учреждений субъектов Российской Федерации отнесено к региональным полномочиям.

При рассмотрении капитальных расходов бюджетов следует отдельно рассматривать расходы, направляемые на обеспечение инвестиционной и инновационной деятельности. Если инновационные проекты подразумевают осуществление инвестиций, то средства, направляемые на реализацию инвестиционных проектов, не подразумевающих проведение самостоятельной научно-технической политики, могут оказывать влияние на развитие инновационной деятельности в отдельных случаях только опосредованно.

Если в настоящее время на региональном уровне в разной степени успешно отработаны и действуют механизмы финансовой поддержки инвестиционной деятельности, то механизмы финансового обеспечения инновационной деятельности на региональном уровне остаются в стадии формирования.

Среди основных направлений финансовой поддержки можно выделить следующие: формирование инфраструктуры инновационной деятельности, формирование среды генерации и воспроизводства знаний – образования и фундаментальной науки, приоритетные направления прикладных исследований и разработок. К инфраструктуре инновационной деятельности относятся центры трансфера технологий, как инструменты коммерциализации результатов исследований и разработок и их основных источников – в вузовском и академическом секторах, развитие информационно-коммуникационных технологий, создание технопарков и инновационных центров.

Финансирование фундаментальных исследований региональных общественных финансов осуществляется совместно с Российским фондом фундаментальных исследований, Российским гуманитарным научным фондом прикладных исследований, с Фондом содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере. В качестве дополнительного источника финансирования прикладных исследований выступают проводимые за счет региональных бюджетов НИОКР для государственных нужд.

В настоящее время основным источником финансирования инноваций являются ограниченные средства самих предприятий. Предстоит формирование новых финансовых институтов в рамках региональных инновационных систем – регионального венчурного бизнеса, механизмов предоставления кредитных и налоговых преференций и льгот, страхования рисков.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. П. Григорьянц

*Главный специалист Комитета по бюджету и налогам
Государственной думы Федерального собрания РФ, г. Москва*

Проведение реформы федеративных отношений и местного самоуправления остается приоритетной задачей всех уровней власти на ближайшие годы.

В настоящее время наиболее сложными в системе межбюджетных отношений остаются вопросы окончательного разграничения полномочий на уровне субъект – муниципалитет и финансового обеспечения деятельности муниципальных образований.

Поставленная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году задача по решению проблемы сбалансированности местных бюджетов для обеспечения выполнения вопросов, отнесенных к их ведению, остается не выполненной.

Решение финансового обеспечения деятельности муниципальных образований является ключевым для успешного проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления, т. к. касается каждого жителя России.

Анализ проведения реформ местного самоуправления, направленный Счетной палатой в Государственную думу, свидетельствует, что в большинстве субъектов к началу текущего года сформированы территории и установлены границы муниципальных образований, определен их статус.

На 1 апреля 2006 года из 25,4 тысячи уставов, направленных на регистрацию в территориальные органы Минюста России, зарегистрировано и включено в государственный реестр 23 тысячи, или 90%.

Положения о бюджетном процессе приняли 70% муниципальных образований, решения по земельному налогу – 98%, не завершена кадастровая оценка земли.

До 1 января 2006 года бюджеты на 2006 год были приняты только в 76% районов, 74% городских округов, остальные вошли в новый бюджетный год без бюджетов.

Это в значительной степени объясняется тем, что до 2009 года действует переходный период.

По оценке Счетной палаты России, местные бюджеты не располагают в достаточной степени средствами на выполнение мероприятий по реализации 131 Федерального закона.

Расходы муниципальных образований в среднем по Российской Федерации в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а количество самостоятельных муниципальных образований не превышает 2% от общего числа.

Почти 90% муниципальных образований – дотационные. Если городские округа, где проживает много населения, или поселения с развитой экономикой смогут сформировать свою доходную базу, необходимую для обеспечения своих полномочий, то сельские поселения по большей части не имеют доходных источников в необходимых объемах.

Для сегодняшней бюджетной системы России характерно, с одной стороны, усиление централизации значительной части бюджетных средств на федеральном уровне, а с другой – формирование доходов субфедеральных бюджетов с низкой долей

собственных доходов и с высоким удельным весом отчислений от регулирующих налогов и безвозмездных перечислений из федерального бюджета.

Такое положение объясняется следующими факторами.

В 2005 году 85% финансовых средств по городским округам и 95% по сельским поселениям использовалось на финансирование пяти основных полномочий – образования, здравоохранения, управления, культуры и ЖКХ.

В конце 2005 года к ним добавились расходы по развитию сельскохозяйственного производства, расширению рынков сельхозпродукции, организации библиотечного обслуживания населения, сохранению и использованию объектов культурного наследия.

При этом корректировка бюджетного и налогового законодательства не производилась.

Решить вопрос сбалансированности местных бюджетов только в пределах средств консолидированных бюджетов субъектов не представляется возможным в связи с большим количеством дефицитных бюджетов субъектов.

Положение усугубляется еще и тем, что уровень налоговой автономии региональной власти и органов местного самоуправления снижается. Их роль ограничивается установлением размера ставок в пределах, установленных федеральным законом, сроков уплаты и дополнительных налоговых льгот.

Проблема наполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов особенно обостряется в связи с реализацией реформ межбюджетных отношений и местного самоуправления, разграничением доходных источников и расходных обязательств.

Безусловно, анализируя ход реализации налоговой реформы в России, нельзя не отметить последовательность и предсказуемость действий Правительства Российской Федерации. За истекший период были решены все задачи, поставленные в 2000 году Правительством по реформированию налоговой системы

Российской Федерации: снижение налоговой нагрузки, выравнивание налогообложения для всех налогоплательщиков, упрощение налоговой системы. Однако меры, с помощью которых решались эти задачи, к сожалению, способствовали возникновению новых проблем.

Налоговая реформа изменила структуру налоговых доходов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Так, в доходах федерального бюджета увеличилась доля платежей за пользование природными ресурсами и экспортных таможенных пошлин, а региональные бюджеты пополнились за счет стабильно высокой доли налога на доходы физических лиц и увеличения доли налога на прибыль организаций. Анализ показывает, что налог на прибыль стал бюджетообразующим налогом субъектов Российской Федерации. Но здесь возникает проблема дифференциации размещения этого налога из-за переноса центра прибыли из одного региона в другой (действующее налоговое законодательство позволяет это реализовывать ежегодно) – одни регионы теряют доходы от налога на прибыль, другие максимально наполняют свои бюджеты.

По нашему мнению, сегодня всем уровням государственной власти необходимо особое внимание уделить двум ключевым налогам – земельному налогу и налогу на имущество организаций, определяющим доходную базу региональных бюджетов.

Надежды на завершение в 2006 году работы по основному местному налогу – земельному – не оправдались.

Требуется решения уменьшения льгот, предоставляемых федеральным структурам по этому налогу.

Кроме завершения кадастровой оценки в 40% муниципальных образований, необходимо усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков, а также ввести периодический пересмотр оценки их стоимости, учитывающий увеличение рыночного оборота земель и их рыночную стоимость.

Исчисление земельного налога с использованием государственной кадастровой оценки земли привело к тому, что доходы

от этого налога снизились в ряде муниципальных образований более чем в 2 раза, а по отдельным муниципальным образованиям – от 5 до 10 раз.

По налогу на имущество организаций также остается ряд нерешенных проблем, негативно влияющих на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов.

Установление федеральным законодательством льгот по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередач обуславливает значительные потери доходов местных бюджетов.

В условиях, когда перечисленные объекты являются жизнеобеспечивающими для всего населения России, возможно рассмотреть вопрос, высказываемый представителями муниципальных образований, о компенсации из федерального бюджета части выпадающих доходов региональным бюджетам.

До настоящего времени не существует серьезной нормативно-правовой базы по регистрации имущества физических лиц и администрированию налога на имущество физических лиц.

Порядок разграничения государственной собственности на землю предусматривает достаточно длинную и сложную процедуру оформления права собственности муниципальных образований на земельные участки и требует значительных финансовых затрат из местных бюджетов.

Из сказанного следует, что для успешной реализации реформы местного самоуправления и обеспечения сбалансированности местных бюджетов необходимо в кратчайшие сроки внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство.

В этих целях необходимо подготовить поправки в Бюджетный кодекс и 131-ФЗ о предоставлении субъектам Российской Федерации права передавать федеральные и региональные налоги местным бюджетам в счет финансовой помощи с закреплением их на среднесрочную перспективу. При этом субъект сам должен решать вопрос о дифференциации их нормативов.

Кроме этого, в кратчайшие сроки необходимо разработать и принять проекты федеральных законов:

- об особенностях возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядке учета муниципального имущества;

- о расширении перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, в целях приведения его в соответствие с перечнем вопросов местного значения муниципальных образований;

- о порядке и условиях переоценки результатов государственной кадастровой оценки земельных участков для целей налогообложения.

Однако, несмотря на положительное влияние налоговой реформы на экономику, новации в налоговой системе осуществляются главным образом за счет регионов, консолидированные бюджеты которых несут значительные потери.

Эта тенденция обусловлена рядом факторов:

- проводимое в ходе налоговой реформы последовательное сокращение числа региональных и местных налогов, снижение налоговых ставок ведут к значительному уменьшению собственной доходной базы региональных бюджетов;

- происходит дальнейшее перераспределение доходов в пользу федерального бюджета;

- межбюджетные отношения не в полной мере учитывают изменения законодательства Российской Федерации в части расходных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, соответствующее увеличение их потребностей в финансовых ресурсах;

- зачисляемые в бюджеты субъектов и местные бюджеты налоги имеют в основном сложный характер администрирования и низкий уровень собираемости (земельный налог, транспортный налог).

В рамках Бюджетного послания Президента Российской Федерации на 2007 год необходимо отметить, что предстоит серь-

езная работа по решению проблем совершенствования межбюджетных отношений, которые лежат в плоскости обеспечения неукоснительного соблюдения принципа разграничения ответственности за принимаемые решения и безусловного исполнения закрепленных за соответствующими бюджетами расходных обязательств.

Кроме этого, предстоит серьезно усовершенствовать методику распределения средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с тем, чтобы снизить иждивенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Необходимо провести корректировку общего объема средств Фонда. По итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный.

Планируется предусмотреть субвенции из федерального бюджета, обеспечивающие исполнение субъектами Российской Федерации переданных им дополнительных полномочий начиная с 2007 года.

ПРОБЛЕМЫ СНИЖЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

П. В. Дружинин

Институт экономики КарНЦ РАН, г. Петрозаводск

Осуществляемая реформа местного самоуправления привела к существенным изменениям в российских регионах. В Карелии вместо 19 стало 127 муниципальных образований, что привело к усложнению взаимоотношений в бюджетной сфере. Резко увеличилась дифференциация муниципальных образований. Лишь небольшая часть из них имеет необходимый для нормального развития потенциал.

Для успешного развития регионов их власти должны заниматься стратегическим планированием, оценивать возможности

и перспективы развития территорий, соотносить возможности экономики и потребности бюджета. Система планирования, прогнозирования и программирования формируется по мере стабилизации экономики, формирования рыночных институтов и накопления в регионах опыта управления социально-экономическими процессами. Постоянно растет горизонт упреждения, усложняется система, появляются новые ее элементы.

Первоначально, в ходе анализа развития экономики региона и выявления тенденций, должно осуществляться дальнесрочное прогнозирование, основу которого составляют демографические и ресурсные прогнозы. Их оценка позволяет разработать концепцию социально-экономического развития региона. Уже в ходе разработки концепции должно начаться построение долгосрочных прогнозов, позволяющих на основе специальных достаточно простых моделей оценить достижимость поставленных целей. Рассматриваются возможности регионального бизнеса и потребность в привлечении внешних ресурсов, прежде всего из сопредельных регионов.

Долгосрочные прогнозы способствуют разработке стратегического плана развития региона, в котором предлагаются механизмы реализации властью и бизнесом выбранного регионом пути развития. Стратегический план сопровождается принятием концепций развития приоритетных направлений и отраслей, включая совместный стратегический документ развития трансграничного региона, возможно, первоначально в форме концепции, в которой определены цели и задачи и основные направления совместной деятельности. На основе принятой стратегии должны разрабатываться более детальные среднесрочные прогнозы развития экономики региона.

Исследование среднесрочных прогнозов дает возможность определить более конкретные механизмы реализации стратегии, региональные среднесрочные целевые программы (комплексные, ведомственные, отраслевые, территориальные), среднесрочную программу действий региональных властей и финан-

совый план региона на несколько лет. Анализ результатов действий региональных властей и уточнение ожидаемых изменений внешней среды в ходе краткосрочного прогнозирования позволяют разрабатывать программы текущих действий властей, краткосрочные целевые программы и формировать годовой бюджет. В рамках среднесрочной программы должна формироваться детальная краткосрочная программа приграничного сотрудничества, учитываемая в годовых бюджетах регионов и муниципальных образований.

Важнейшей особенностью Карелии является приграничное положение части муниципальных образований, существенно влияющее на развитие бизнеса приграничных муниципальных районов и городских округов. Традиционно граница является линией раздела законов, власти, собственности и традиций, барьером для движения товаров, денег, миграции населения и культурного влияния. Граница является окном в другой мир, и если это окно приоткрывается, приграничные территории получают возможность контактировать с внешним миром, как и столичные города. Соответственно через приграничье в страну приходят информация, знания, технологии, финансовые ресурсы, которые затем перетекают во внутренние регионы страны.

Основываясь на концепции кольцевых структур В. Л. Мартынова [1], можно выделить центральные, краевые и соединяющие их радиальные активные зоны, характеризующиеся высоким уровнем инновационной активности, более продвинутой отраслевой структурой экономики и относительно высоким уровнем менеджмента, что позволяет данным регионам динамично развиваться. Данные зоны привлекают ресурсы соседних территорий и реализуют новые проекты, которые создают условия и для развития соседних регионов. Активными зонами часто становятся территории контакта с внешним миром, с более развитыми странами, получающие новую информацию, знания, технологии, навыки, в т. ч. и приграничные территории. Использование достижений более развитых стран, их адаптация к

специфическим условиям государства в дальнейшем ведет к их диффузии на соседние территории.

Второй важнейшей особенностью, определяющей развитие муниципальных образования республики, является снижение численности населения. За 15 лет реформ Карелия потеряла восьмую часть своего населения, и эти потери были неравномерны. В одних районах численность населения упала примерно на 30%, в других – на 3%. Фактически происходил переток части населения в более развитые муниципальные образования, в локальные активные зоны.

Если сравнивать итоги переписей 1989 и 2002 гг., то выделяются Сортавала и Костомукша, численность населения которых снизилась примерно на 5%. Наличие международных автомобильных пунктов пропуска (МАПП) способствовало развитию этих территорий, привлечению населения из соседних районов. В следующие 15 лет численность населения в этих двух муниципальных образованиях уменьшится на 5-10%.

Произошли заметные изменения и в структуре их экономики. Несколько хуже ситуация в Калевальском, Лахденпохском и Суоярвском районах, численность населения в них упала примерно на 10%. Они имеют только пункты упрощенного пропуска на своей территории и МАППы вблизи. В следующие 15 лет численность населения в этих муниципальных образованиях уменьшится примерно на 15%.

Наиболее значительные потери понесли Лоухский и Муезерский районы. В следующие 15 лет численность населения в этих двух муниципальных образованиях уменьшится на 20-30%.

Все эти муниципальные образования имеют значительные лесные ресурсы, предприятия, их заготавливающие и перерабатывающие, и для большинства эти предприятия являются основными плательщиками налогов. Новое строительство и демографические изменения влияют на структуру экономики. Появляются прогрессивные технологии, но они приносят не только положительные моменты, они ведут и к появлению проблем

для муниципальных образований. Доходы муниципальных образований могут существенно уменьшиться.

В лучшем положении оказываются приграничные территории, которые могут стать краевыми активными зонами. Они имеют определенный потенциал, условия для активного приграничного сотрудничества регионального бизнеса с предпринимателями сопредельного региона. Развитие бизнеса связано с инновациями, прежде всего, организационными и технологическими. Новые идеи проникают в регион через зоны, открытые внешнему миру, зоны соприкосновения и взаимодействия, активные зоны.

Как правило, развитие активных зон сопровождается значительными структурными сдвигами, положительной миграцией населения. Также надо отметить, что они притягивают из соседних регионов качественные ресурсы и поставляют другие, делая близлежащие регионы зависимыми, вынося в них менее эффективные виды деятельности, требующие менее квалифицированного персонала. Активные зоны обеспечивают более высокий уровень жизни, в них сосредоточивается более престижная и квалифицированная работа.

Создаются более благоприятные условия для развития местного бизнеса. Возникает эффект масштаба при создании объединяющих фирмы соседних регионов структур, объединенный рынок дает возможность для более успешного развития фирм прежде всего в сфере услуг, объединяются инвестиционные ресурсы. Увеличивает прибыль совместное использование ресурсов, точнее, используются более дешевые ресурсы, природные или трудовые. В зависимости от этого размещаются и предприятия. Пока карельские приграничные предприятия стали лишь поставщиками сырья для финских фирм.

Особенности приграничного сотрудничества связаны с совместным использованием объектов, прежде всего инфраструктуры, информационным обменом, а при наличии университетов и научных центров в приграничных муниципальных образова-

ниях возникает возможность для реализации инновационных проектов. В приграничных регионах России и Финляндии создается трансграничный университет для обеспечения приграничного сотрудничества специалистами. Занятия в нем будут проходить в нескольких университетах России (включая Петрозаводский государственный) и Финляндии (университеты городов Лаппеенранта, Тампере, Куопио и Йоэнсуу). Будут готовиться специалисты, знающие финский и русский языки, особенности ведения бизнеса в обеих странах и отраслевые проблемы.

За счет взаимодействия с фирмами соседней страны предприниматели менее развитой страны получают доступ к новым технологиям, опыт и знания повышают конкурентоспособность. Определенную проблему создает отток специалистов и менеджеров в более развитую страну. Но, как показывает практика, часть их возвращается, принося полученный опыт и новые идеи, часть создает свои производства в родной стране, где им проще вести бизнес. Кроме того, приезжают специалисты и менеджеры из других стран, когда создаются новые иностранные предприятия.

Растет туристский рынок, возникают проекты, которые охватывают два соседних региона, например монастырский тур, в ходе которого посещаются православные Валаамский (Карелия) и Нововалаамский (Финляндия) монастыри. Создаются маршруты, касающиеся истории взаимоотношений соседних стран, культуры, природных объектов.

В ходе развития сотрудничества происходит процесс медленной эволюции от неформальных связей и контактов на местном уровне к более структурированным формам политики, к созданию специальных институтов. Формирование различных трансграничных ассоциаций привело к появлению еврорегионов, объединяющих приграничные муниципалитеты нескольких стран. Развитие транспортной и приграничной инфраструктуры, прежде всего МАППов, вокруг которых формируются

первичные ядра приграничного сотрудничества, ведет к формированию трансграничных кластеров.

Постепенно активизация связей, взаимопроникновение ресурсов, инвестиций и знаний ведут к расширению зоны сотрудничества, реализации совместных инновационных проектов и созданию новых товаров и услуг. Сформировавшийся трансграничный кластер постепенно расширяется, захватывая смежные производства и территории. Происходит ускоренное развитие инновационных и образовательных центров в приграничных городских поселениях и муниципальных районах, а находящиеся в столице субъекта и близлежащих городах все больше ориентируются на обслуживание кластера. Также и связанные с данным кластером производства постепенно возникают все дальше и дальше от границы. Университеты развиваются вместе с формирующимся кластером и возникает потенциал для других кластеров.

Территории, не имеющие возможности для активного приграничного сотрудничества и периферийные по отношению к российскому рынку, становятся пассивными зонами. Из подобных муниципальных образований уезжают молодые и активные люди, семьи с детьми, причем это происходит не только в Карелии. Если посмотреть на структуру населения финского города Лиекса, то видно, доля населения 20-35 лет и до 10 лет очень мала. В Карелии уезжают в развивающиеся муниципальные образования, в Петрозаводск, в Москву и Санкт-Петербург. Понятно, что в пассивных зонах возникают бюджетные проблемы, к обострению которых ведут развитие активных зон и реализация инвестиционных проектов.

В материалах конференции показано, что для стимулирования активных муниципалитетов желательно их поощрять, создавать условия для заинтересованности [3]. Но в определенной ситуации необходимы не только поощрение, но и компенсация потерь, иначе развитие невыгодно для бюджета. Приграничные муниципальные образования зависят от лесного сырья, объем

заготовки которого достаточно стабилен. Большинство предприятий имеет не самую современную технологию и оборудование. Инвестиционные проекты ведут к модернизации предприятий или созданию новых, с более высокой производительностью труда. В условиях дефицита сырья низкоэффективные производства замещаются высокоэффективными и сокращается занятость.

В целом объем налоговых платежей может не измениться, но меняется его структура, уменьшается доля местного бюджета. В него поступают подоходный налог, земельный налог и единый налог на вмененный доход. Налог на доходы физических лиц при увеличении производительности труда примерно в 10 раз, что соответствует различию финских и карельских лесозаготовительных и деревообрабатывающих предприятий, даже при росте средней заработной платы в два раза уменьшается в пять раз. Создание нового предприятия обычно приводит к закрытию местных мелких и малоэффективных фирм, при этом выпадает часть налога на вмененный доход. Сокращение доходов населения ведет и к снижению предпринимательской активности, связанной с местным рынком.

В активных зонах возможно создание производств других отраслей, которые могли бы частично или полностью компенсировать потери, в них есть потенциал для структурных сдвигов. Их предприятия могут работать на рынок ЕС. В пассивных зонах подобного потенциала нет, а значит, муниципальные власти будут сопротивляться появлению новых предприятий на своей территории. Но положение будет еще хуже, если новые деревообрабатывающие предприятия будут на территории соседней активной зоны. Тогда сырье будет поступать к ним на переработку и в пассивной зоне резко вырастет безработица, упадут бюджетные доходы.

Получается, что распределение налогов по уровням организовано так, что оно мешает развитию муниципальных образований и способствует росту их дифференциации. Значит, при со-

хранении существующей системы необходима помощь в создании компенсирующих производств, или помощь в переселении части неработающего населения пассивных зон, или снова реорганизация системы муниципальных образований.

Список литературы

1. Мартынов В. Л. Коммуникационная среда и региональное развитие России / В. Л. Мартынов. СПб.: Гидрометеиздат, 2000.
2. Дружинин П. В. Развитие экономики приграничных регионов в переходный период / П. В. Дружинин. Петрозаводск, 2005.
3. Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Тез. докл. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006.

ПЕРЕСЕЛЕНИЕ СЕВЕРЯН: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Г. В. Жукевич

*Заместитель руководителя Аппарата Комитета ГД
по проблемам Севера и Дальнего Востока*

С. В. Алимпиев

Директор ЗАО «Стройинвест КСМ»

В ходе эволюции государственного регулирования экономики накоплен значительный опыт как за рубежом, так и отечественный, использование которого способно значительно повысить эффективность экономики. При этом следует признать, что на современном этапе развития экономики России самыми действенными инструментами являются инструменты налогово-бюджетной политики. В условиях совершенствования бюджетного процесса Российской Федерации достаточно эффективно может использоваться программно-целевой способ управления

экономикой и социальной сферой страны. Его сущность состоит в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии общественного производства.

Проблема использования программно-целевого подхода в регулировании российской экономики как таковая – предмет самостоятельного анализа. Следует понимать, что программно-целевое планирование и регулирование основываются на системном подходе к организации управления экономическими процессами и являются широко используемым методом решения различного рода проблем, имеющим комплексный характер как в условиях рыночной, так и планомерно регулируемой экономики.

Именно этими соображениями, на наш взгляд, продиктован переход к национальным проектам. В настоящее время разработан национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и соответственно откорректирована федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы, которая является организационно-финансовой основой вышеназванного проекта.

Государственная стратегия в области жилищной политики заключается, прежде всего, в формировании рынка доступного и комфортного жилья, создании механизмов участия государства в поддержке функционирования этого рынка, обеспечении доступа на жилищный рынок различных групп населения, нуждающихся в такого рода поддержке.

Для Севера крайне актуальна и другая проблема. В результате проведенных реформ денежные сбережения, накопленные за годы работы на Севере, в потерях оказались несравнимы по сравнению с вкладчиками других регионов. Большинство граждан лишилось возможности выезда в благоприятные для прожи-

вания регионы России за счет собственных средств, превратившись в заложников постсоветского государства. Возникла необходимость решения государством вопросов переселения с Севера всех желающих и, прежде всего, нетрудоспособных граждан.

С 1995 года в Российской Федерации действовали различные программы государственной поддержки переселения северян. Например, «Свой дом», федеральные целевые программы строительства на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, «Жилище». До 1998 года ежегодно отдельным федеральным законом устанавливалось распределение средств федерального бюджета на очередной год на предоставление жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

В конце 90-х годов прошлого века новым инструментом реализации политики переселения стал отдельный законодательный акт – «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Впоследствии была подготовлена новая редакция указанного федерального закона, рассмотренная обеими палатами Федерального собрания и подписанная Президентом Российской Федерации, ныне известная как Федеральный закон от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ.

В настоящее время отдельной проблемой в рамках федеральной целевой программы «Жилище» является обеспечение жильем северян, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей на постоянное место жительства. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 и 2010 годы» в улучшении жилищных условий нуждаются 218,4 тысячи семей граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

С 2002 по 2005 год жилье приобрели 7,1 тысячи семей, что составляет лишь 6% от количества нуждающихся в жилищных субсидиях. С 2006 по 2010 годы запланировано выдать жилищные сертификаты 8,4 тысячи семей. Таким образом, за весь период действия программы «Федеральное жилище» с 2002 по 2010 год субсидию могут получить около 15,5 тысячи семей, что составит всего лишь 7% от количества нуждающихся в улучшении жилищных условий без вновь поставленных на учет в соответствии с законодательством.

Последние годы помимо федерального бюджета средства на помощь пенсионерам, безработным и другим малообеспеченным категориям граждан для их выезда и обустройства в принимающих регионах поступают от ряда государственных и частных компаний таких, как Газпром, Росэнергоатом, Норильский никель, «ЛУКОЙЛ» и ряда других. Ограниченность средств побуждает администрации регионов тесно сотрудничать с руководством градообразующих предприятий для решения социальных и переселенческих проблем.

С 2002 года вступило в силу Соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе на реализацию пилотного проекта социального реструктурирования районов Крайнего Севера, основной целью которого является отработка новых механизмов содействия миграции. В рамках проекта осуществляется переселение с трех пилотных площадок: из городов Воркута и Норильск, а также из Сусуманского района Магаданской области. По имеющейся информации, с 2002 года из 15 тысяч 329 участников пилотного проекта 12 с половиной тысяч человек получили жилищный сертификат и пять с половиной выехали из северных регионов проживания.

Тем не менее ни данными проектами, ни скудно финансируемым федеральным законом кардинально изменить ситуацию невозможно. Необходимы согласованные с северными региона-

ми и понятные населению концепция и стратегия социальной политики государства на Севере. Обеспечение социальных гарантий и компенсаций северянам должно быть одной из главных задач всех органов власти. Государство обязано выполнить обязательства перед своими гражданами.

Не предусматривается компенсация расходов гражданам, переселяющимся из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в том числе лицам, получающим пенсию по старости и инвалидности, обладающим правом на первоочередное переселение в соответствии со 125 законом. Отмена последней нормы Министерством здравоохранения и социального развития объясняется отсутствием обязательств Российской Федерации по финансовому обеспечению расходов по выезду неработающих пенсионеров и инвалидов из районов Крайнего Севера. Следовательно, оснований для выделения из федерального бюджета необходимых финансовых средств на указанные цели нет.

С целью позитивного изменения ситуации в Государственную думу было внесено два законопроекта, предусматривающих восстановление нормы о компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Данные законопроекты находятся в работе. Концептуальным моментом является положение, когда человек получает из федерального бюджета жилищный сертификат, получает право на приобретение жилья за счет средств государства на благоприятных территориях, но выехать, например, пенсионеру при максимальной пенсии в четыре с половиной тысячи рублей, когда цена одного билета в одну сторону (а достаточно часто можно улететь только самолетом) составляет 20 тысяч рублей, просто нет возможности.

В целом следует отметить, что для решения всех проблем, существующих на Севере, предпринимаемых государством мер явно недостаточно. Между тем всесторонняя проработка и чет-

кая реализация переселенческой программы, представляющей собой особую организованную форму миграционного процесса, особенно учитывая значение Севера для национальной экономики, приобретает исключительно важное значение.

Условия и порядок предоставления северянам социальных гарантий и компенсаций требуют корректировки с учетом изменившихся условий хозяйствования. Реформирование системы социальных гарантий не может быть полноценно осуществлено без определения общей концепции развития Севера России с утверждением перечня районов, отнесенных к зонам различной степени дискомфорта, в соответствии с которым и будут определяться региональные коэффициенты дискомфорта. Перечень социальных гарантий и размеры компенсации позволят определить сумму средств, направляемых на реальное финансовое обеспечение гарантий и компенсаций, предоставляемых в зависимости от степени дискомфорта.

Необходимо дальнейшее совершенствование действующего законодательства в области решения жилищной проблемы, в том числе и в рамках мероприятий по реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье гражданам России». При этом необходимо отметить, что реализация социальной стратегии на Севере должна иметь два направления: содействие иммиграции в обжитые регионы и одновременно сохранение условий для развития человеческого потенциала в северных городах при наиболее экономически эффективных производствах. Создание или сохранение соответствующей системы рабочих мест на основе развития конкурентных высокорентабельных производств сможет определить необходимую численность трудовых ресурсов населения в целом.

НОВОЕ БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Д. Ю. Завьялов

*Начальник отдела правового обеспечения бюджетного процесса
Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства
администрации Волгоградской области*

В настоящее время действующая система федерального бюджетного законодательства представляет собой симбиоз норм, сформулированных в различных стадиях совершенствования бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс РФ содержит нормы, регулирующие процедуры формирования, исполнения бюджета и контроля за его исполнением, появившиеся и не претерпевшие существенного изменения с 1998-1999 гг., наряду с нормами, устанавливающими нормативы отчислений по доходам между уровнями бюджетной системы, порядок формирования и распределения фондов финансовой поддержки, фондов компенсаций, иных межбюджетных трансфертов, введенных в действие только с 1 января 2006 г.

В результате в Бюджетном кодексе РФ образовался ряд пробелов, противоречий или просто недоработок, негативно сказывающихся на эффективности управления государственными и муниципальными финансами, построении межбюджетных отношений. В этих условиях необходимо дальнейшее совершенствование правовой системы, но не посредством установления все новых и новых ограничений, что, в конечном счете, может свести бюджетный процесс к поиску «обходных путей» Бюджетного кодекса РФ, а посредством закрепления лишь общих правил, расширяя тем самым полномочия субъектов РФ и муниципальных образований по осуществлению бюджетного процесса.

В рамках «либерализации» бюджетного процесса (при безусловном соблюдении всеми участниками бюджетного процесса норм финансовой дисциплины) необходимо дальнейшее совершенствование Бюджетного кодекса РФ. Начало этому положено.

Так, новая редакция БК РФ существенно расширяет полномочия главных распорядителей средств федерального бюджета в части использования экономии бюджетных средств. При этом БК РФ не навязывает построение аналогичных отношений с главными распорядителями бюджетных средств субъектам РФ и муниципальным образованиям. Утвердив свое намерение формировать федеральный бюджет на 3 года, федеральный законодатель тем самым предоставляет регионам и муниципальным образованиям возможность альтернативного выбора – бюджет на один год, но при обязательном составлении трехлетнего финансового плана.

Далее необходимо внести ясность в основные понятия, более четко сформулировать цели и задачи построения бюджетной системы РФ.

1. Согласовать ключевые понятия: «бюджетная обеспеченность», «уровень бюджетной обеспеченности» и «расчетный уровень бюджетной обеспеченности» в 184, 131 законах и в БК РФ (в редакции 120 закона).

Как следует из 131 закона, выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляется посредством выравнивания уровня бюджетной обеспеченности (или расчетного уровня бюджетной обеспеченности) (ст. 60 и 61 131 закона), для чего субъект РФ образует два фонда: региональный фонд финансовой поддержки поселений и региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), а муниципальные районы – районный фонд финансовой поддержки поселений.

Поэтому следовало бы ожидать, что законодатель в 184 законе закрепит за субъектом расходное полномочие по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности, как это сделано в 131 законе применительно к муниципальным районам (пп. 20 ч. 1 ст. 15), или – полномочия по выравниванию финансовых возможностей... Однако полномочий по выравниванию финансо-

вых возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения за субъектом РФ не закреплено, а что касается выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, то пп. 37 ч. 2 ст. 26.3 184 закона за субъектом РФ закреплено полномочие по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований, об «уровне» нет ни слова. Почему так произошло? Несогласованность терминологии, используемой в данных законах, или же речь идет о различных полномочиях? К сожалению, данную ситуацию не проясняет и БК РФ (в редакции 120 закона), поскольку наряду с термином «бюджетная обеспеченность» (ч. 1 ст. 131 и ч. 1 ст. 138) использует и такие термины: «уровень расчетной бюджетной обеспеченности» (ч. 3 ст. 138), «расчетная бюджетная обеспеченность» (ч. 4 ст. 142.1). Причем, как следует из анализа определений, их содержание идентично, с тем лишь различием, что понятие «уровень расчетной бюджетной обеспеченности» применяется к субъектам РФ и к муниципальным районам (городским округам), а понятие «расчетная бюджетная обеспеченность» – к поселениям.

В прежней редакции (до 120 закона) БК РФ определения бюджетной обеспеченности или уровня бюджетной обеспеченности не содержал, однако в ст. 6 БК РФ было сформулировано определение минимальной бюджетной обеспеченности как «минимально допустимой стоимости государственных и муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов». Из данного определения вполне логично следовало, что бюджетная обеспеченность (фактическая или расчетная) есть стоимость бюджетных услуг (оказанных или планируемых) в расчете на одного человека, или подушевые расходы. Так насколько оправданно использование данного термина в БК РФ (в редакции 120 закона), но уже с новым содержанием?

Несогласованность понятийного аппарата по ключевому термину недопустима, и было бы верным решением в статье 6 БК РФ дать определение уровня бюджетной обеспеченности, аналогичное уже сформулированному в абз. 2 ч. 3 ст. 138 БК РФ, и отказаться от использования как в самом БК РФ, так и 184 законе иных формулировок.

2. Исключить в вопросах межбюджетного регулирования ограничение положений 131 закона Бюджетным кодексом РФ.

Если 131 законом предусматривается возможность замены расчетной дотации из областного фонда финансовой поддержки поселений и областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) дополнительными нормативами отчислений по всем федеральным и региональным налогам и сборам (ч. 2 ст. 60 и ч. 3 ст. 61), то в соответствии с БК РФ (в редакции 120 закона) – только по налогу на доходы физических лиц (ч. 4 ст. 137 и ч. 1 ст. 138).

Если 131 закон предусматривает, что критерием для установления муниципальному образованию «отрицательного трансферта» является превышение в два раза и более уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования аналогичного показателя в среднем по муниципальным образованиям (ч. 5 ст. 60 и ч. 4 ст. 61), то БК РФ (в редакции 120 закона) в качестве критерия устанавливает аналогичное превышение, но не в уровне бюджетной обеспеченности, а по налоговым доходам (ст. 142.2).

Ни БК РФ, ни 131 закон не позволяют точно определить, какие именно муниципальные образования имеют право на получение финансовой помощи из региональных фондов финансовой поддержки: те, уровень бюджетной обеспеченности (или подушевых налоговых доходов) которых не превышает установленный законом субъекта РФ порог, или только те муниципальные образования, для которых предусмотрен «отрицательный трансферт».

В Волгоградской области при формировании бюджета на 2006 г. вопрос о применении «отрицательного трансферта» оказался не столь актуальным, как, возможно, для иных регионов: ни один муниципальный район (городской округ) не сможет за счет закрепленных БК РФ за их бюджетами минимальных доходов обеспечить решение вопросов местного значения, что потребовало предусмотреть им дотации и(или) заменяющие дотации дополнительные нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц. Поселения, входящие в состав муниципального района, до 2006 г. муниципальными образованиями не являлись и собственных бюджетов не имели, поэтому «отрицательный трансферт» им установлен быть не может.

При этом были выявлены поселения, к которым при формировании бюджета на 2007-2008 гг. может быть применен «отрицательный трансферт». В Волгоградской области таких поселений не более 20 из 453 и общая сумма «отрицательного трансферта» могла бы составить 60-70 млн. рублей.

3. Исключить двойное толкование норм БК РФ и 131 закона в вопросах межбюджетного регулирования.

3.1. БК РФ (ч. 3 ст. 137) предусмотрено, что «размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя», 131 законом (ч. 2 ст. 60) также установлено, что дотации определяются в расчете на одного жителя городского, сельского поселения. Следует ли из этого, что порядок расчета дотаций должен заключаться в следующем:

$$D_i = \frac{D}{N_i}, \quad (1)$$

где D_i – дотации i -му поселению из регионального фонда финансовой поддержки поселений;

D – объем регионального фонда финансовой поддержки поселений;

N_i – численность населения i -го поселения.

Соответственно и объем дотаций в расчете на 1 жителя поселения должен быть одинаков. Так ли это? Или требование «в расчете на одного жителя» означает только то, что при определении поселению дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений обязательно должна учитываться численность населения поселения?

Обратимся к 131 закону, где цель формирования регионального фонда финансовой поддержки поселений определена следующим образом: «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений...» (ч. 1 ст. 60 131 закона), и в контексте этого ч. 2 данной статьи определяет, что «региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется, и дотации из него предоставляются, ... в целях выравнивания ... финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения». Аналогично в БК РФ (ч. 4 ст. 142.1): «расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя».

Таким образом, цель формирования фондов финансовой поддержки – выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления, что обеспечивается выравниванием уровня бюджетной обеспеченности.

Так обеспечивает ли подушевое распределение дотаций выравнивание уровня бюджетной обеспеченности? Может ли передача одинакового объема средств в расчете на одного жителя (когда не учитываются ни налоговая база (налоговый потенциал) поселения, ни различия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг), рассматриваться как выравнивание уровня бюджетной обеспеченности? На наш взгляд, – нет. Распределение регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) должно осуществляться исключительно с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности.

Конструкция формулы распределения регионального фонда финансовой поддержки поселений будет иметь следующий вид:

$$D_i = N_i * K^1 \dots K^n, \quad (2)$$

где D_i – дотации i -му поселению из регионального фонда финансовой поддержки поселений;

N_i – численность населения i -го поселения;

$K^1 \dots K^n$ – коэффициенты, учитывающие различия в налоговых потенциалах поселений, различия, влияющие на стоимость предоставления бюджетных услуг.

В связи с этим объем дотаций в расчете на одного жителя в одном поселении может отличаться от объема дотаций в расчете на жителя в другом поселении и т. д.

В Волгоградской области реализована следующая формула расчета дотации i -му муниципальному образованию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности:

$$S_i = (ПРД_{max} - ПРД_i) * ИБР_i * N_i ,$$

где S_i – объем дотаций, передаваемых i -му муниципальному образованию Волгоградской области на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности;

$ПРД_i$ – исходные подушевые расчетные доходы i -го муниципального образования Волгоградской области;

$ПРД_{max}$ – максимально возможные подушевые расчетные доходы муниципального образования, до которых доводятся подушевые расчетные доходы бюджетов всех муниципальных образований Волгоградской области;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования Волгоградской области;

N_i – численность населения i -го муниципального образования Волгоградской области.

При этом соблюдается дифференциация муниципальных образований на поселения, входящие в состав муниципального района, и на муниципальные районы (городские округа). Поскольку городские округа обладают еще и статусом поселения, то им предусматривается финансовая помощь и(или) заменяющие ее дополнительные нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц из двух фондов финансовой поддержки.

3.2. В 131 законе (ч. 3 ст. 60) предусмотрена возможность делегирования органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями субъекта РФ по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, аналогичная норма содержится и в БК РФ (ч. 5 ст. 137), которая предусматривает возможность замены органами местного самоуправления расчетной дотации поселениям дополнительными нормативами отчислений по налогу на доходы физических лиц. В то же время в ч. 2 ст. 58 БК РФ предусмотрено, что «представительные органы муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению

в бюджет субъекта РФ, в бюджеты поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов».

В связи с этим возникает вопрос: регулируют ли ч. 5 ст. 137 и ч. 2 ст. 58 БК РФ порядок наделения органов местного самоуправления одним и тем же государственным полномочием, и если – да, то почему, получив субвенцию на осуществление государственных полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности, органы местного самоуправления приобретают право заменять расчетные дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений, которые должны предоставляться за счет субвенции, дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц не в той части, что подлежит зачислению в районный бюджет по минимальным и дополнительным нормативам, а в части «подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ»? Если следовать из текста закона, то получается двойное обеспечение исполнения данного государственного полномочия: за счет субвенции плюс норматив по налогу на доходы физических лиц за счет нормативов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

В Законе Волгоградской области от 26 июля 2005 г. № 1095-ОД «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Волгоградской области по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений» предусмотрена возможность по решению органов местного самоуправления муниципальных районов заменять дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений, образованного за счет субвенции из областного бюджета на осуществление данного государственного полномочия, дополнительными нормативами отчислений по налогу на доходы физических лиц. Однако с учетом вышеизложенной проблемы предполагается на 2006 год приостановить действие данной нормы.

4. В соответствии со ст. 215.1 БК РФ исполнение бюджета состоит из трех функций: обеспечение исполнения бюджета,

организация исполнения бюджета и кассовое обслуживание исполнения бюджета, что составляет полномочия соответствующих органов: высших исполнительных органов, финансовых органов и органов федерального казначейства. Однако в самом БК РФ отсутствуют понятия «обеспечение» и «организация» исполнения бюджета. Новая редакция БК РФ также не раскрывает данные понятия.

Необходимо включение в БК РФ норм или даже специальных статей, раскрывающих понятия «обеспечение» и «организация» исполнения бюджета.

5. По непонятным причинам в БК РФ не предусмотрен такой вид межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений, как бюджетный кредит, что заметно ограничивает возможности органов местного самоуправления для обеспечения сбалансированности бюджетов поселений.

Необходимо дополнить БК РФ нормой, позволяющей муниципальным районам предоставлять бюджетные кредиты поселениям.

6. В соответствии со ст. 141 БК РФ предусмотрено, что в случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствующем финансовом году, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в местный бюджет. Таким образом, данная норма дает возможность обеспечивать погашение долгов по бюджетным кредитам как за счет минимальных, так и за счет дополнительных нормативов отчислений. Однако другие нормы БК РФ (п. 4 ст. 137 и п. 4 ст. 138 БК РФ) устанавливают, что изменение дополнительного

норматива отчислений не допускается. В результате, на наш взгляд, возникает правовая коллизия.

Необходимо дополнить БК РФ статьей, содержащей исключительный перечень оснований для уменьшения бюджетам муниципальных образований нормативов отчислений по налогам и сборам.

Отдельно следует сказать о необходимости упрощения отдельных процедур межбюджетного регулирования.

1. Так, в статьях 137 и 138 БК РФ весьма подробно определен порядок распределения региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, однако на практике данные процедуры представляются настолько сложными и оторванными от реальной потребности, что возникает вопрос, какими же истинными причинами обусловлены столь странные требования к выравниванию финансовых возможностей органов местного самоуправления. Например, распределение расчетных дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований пропорционально численности населения приводит к тому, что не учитываются объективные факторы, обуславливающие исходное состояние потенциала доходов территории, а также объективные факторы, влияющие на стоимость бюджетных услуг, оказываемых населению. От применения данной технологии страдают, прежде всего, наименее развитые территории. Распределение средств фондов финансовой поддержки, исходя из выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, также не может рассматриваться в качестве достойной альтернативы. При расчете уровня бюджетной обеспеченности не учитываются неналоговые доходы, поэтому чем выше удельный вес неналоговых доходов в структуре доходов бюджета территории, тем больше финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности получит данная территория. Причем высоким уровнем неналоговых доходов отличаются опять-таки наиболее развитые в экономическом плане территории.

В среднем в бюджетах муниципальных образований Волгоградской области на 2006 г. удельный вес неналоговых доходов к собственным доходам составит 11%. Причем для поселений данный показатель в среднем 30%, для муниципальных районов – 3%, городских округов – 12%. Всего при выравнивании уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований не учитывается более 1 млрд. рублей. Это приводит к необходимости выделять дополнительные средства на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований. Одни территории получают средств гораздо больше, чем необходимо (это городские округа, в которых естественным образом удельный вес неналоговых доходов выше, чем в сельских районах, например, г. Камышин – 124% от финансового разрыва), в то время как другие муниципальные образования недополучают значительную сумму финансовой помощи – до 15% от общей суммы финансового разрыва (Палласовский район). Внесение в БК РФ поправки, позволяющей при расчете дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности учитывать и неналоговый потенциал муниципальных образований, позволило бы более корректно распределять средства на финансовую поддержку территорий.

Необходимо предоставить субъектам РФ право самостоятельно определять не только формирование, но и распределение фондов финансовой поддержки, сохранив при этом оправданные ограничения, такие как: применение единой методики; недопустимость использования показателей о фактических или плановых доходах и расходах бюджетов муниципальных образований; недопустимость изъятия в течение финансового года доходов муниципальных образований сверх предусмотренных при распределении финансовой помощи; недопустимость пересчета по дополнительным нормативам отчислений.

2. В соответствии со ст. 135 БК РФ предусмотрено, что из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований могут предоставляться иные дотации и субсидии. В связи с этим

широкую практику получило предоставление дотаций на сбалансированность бюджетам муниципальных образований. На наш взгляд, следующим шагом должно стать включение в БК РФ нормы, позволяющей заменять дополнительными нормативами отчислений и иные дотации, что позволит снизить уровень дотационности муниципальных образований, повысит их самостоятельность.

Данная мера позволяет нивелировать недостатки методик распределения фондов финансовой поддержки. В связи с этим нельзя согласиться с предложением об исключении из БК РФ права субъектов РФ предоставлять муниципальным районам иные дотации и субсидии.

3. Положительно следует оценить поправку в БК РФ (ст. 130 и ст. 136), в соответствии с которой субъекты РФ или муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из регионального фонда компенсаций) и(или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных лет превышала 20% объема собственных доходов, ограничены в правах исполнять расходные обязательства, не отнесенные к их ведению федеральным законодательством, а также превышать установленные вышестоящим уровнем нормативы расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих.

Однако, на наш взгляд, данные поправки нуждаются в совершенствовании. Например, было бы наиболее корректно устанавливать предельные нормативы не по оплате труда, а в целом на содержание органов управления – в расчете на жителя. Это позволило бы упростить контроль за соблюдением субъектом РФ и муниципальными образованиями данного требования и вместе с тем предоставило бы им право самостоятельно определять, каким именно экономическим расходам на содержание органов управления отдать предпочтение.

Также следует отметить, что, устраняя допущенные ранее пробелы и коллизии, федеральный законодатель нередко создает новые.

Наиболее ярко об этом свидетельствуют поправки, внесенные в 131 Федеральный закон Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Первое: полномочия в сфере культуры. В изначальной редакции Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривал за органами местного самоуправления муниципальных районов полномочий в сфере культуры, в результате чего де-юре муниципальные районы были лишены возможности организовывать и проводить культурно-массовые мероприятия районного значения (праздники, различные конкурсы, смотры самодеятельности и т. д.). При этом органы местного самоуправления поселений не могли компенсировать данный пробел, поскольку их полномочия ограничивались масштабами поселения (пп. 13 п. 1 ст. 14). Наличие указанного пробела постоянно являлось предметом критики установленного порядка разграничения расходных полномочий. Поэтому, как мы полагаем, Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ был призван восполнить данный пробел и наделить соответствующими полномочиями в сфере культуры органы местного самоуправления муниципального района. В соответствии с п. 2 ст. 29 данного закона муниципальные районы приобрели такое полномочие как «создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры». Из этого, однако, не следует, вправе ли муниципальные районы проводить мероприятия в сфере культуры или нет. В чем заключается «создание условий для обеспечения поселений услугами»: поселения, муниципальные районы, как муниципальные образования, услуг учреждений культуры не потребляют. Учреждения культуры оказывают бюджет-

ные услуги населению, осуществляют проведение праздников и конкурсов, но это не что иное, как оказание населению бюджетных услуг в сфере культуры. Исходя из этого, мы полагаем, что данная поправка не предоставляет прав муниципальным районам на проведение районных мероприятий.

Формально данная поправка дает возможность муниципальному району принимать программы, ориентированные на развитие учреждений культуры поселений, содержать в аппарате управления структурные подразделения или отдельных специалистов, основной деятельностью которых будет оказание консультаций поселениям по вопросам организации культурно-массовых поселенческих мероприятий, обеспечение ведения бухгалтерского учета по поселенческим учреждениям культуры, оказание иной методической помощи. Перечисленные выше функции, безусловно, важны, но вместо законодательно закрепленного права на проведение районных мероприятий в сфере культуры федеральный закон создал предпосылки для возникновения новой коллизии.

Аналогичная ситуация возникла и относительно полномочий в сфере местного народного художественного творчества: за органами местного самоуправления поселений закрепляется «создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, ...» (пп. 13.1 п. 1 ст. 14), за муниципальным районом – «создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях» (пп. 19.2 п. 1 ст. 15). Как следует из контекста, за поселением и за муниципальным районом закреплены идентичные полномочия, что само по себе идет вразрез с идеей разграничения полномочий. Такая ситуация, прежде всего, дает почву для возникновения конфликта в вопросах разграничения имущества.

Далее: разграничение расходных полномочий в сфере библиотечного обслуживания населения. Изначально Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил данные полномочия за поселковым

уровнем, предусмотрев за органами местного самоуправления муниципального района полномочия по формированию библиотечных фондов. С учетом поправок, внесенных федеральным законом от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ, муниципальные районы приобрели такое полномочие как «организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов». Принятие данной поправки поставило органы местного самоуправления перед необходимостью решать, каким статусом обладает та или иная библиотека: поселковой или межпоселковой. Принимая во внимание, что в большинстве случаев в поселениях библиотеки являлись филиалами центральной районной библиотеки и не имели собственного бухгалтерского учета, то возникло недопонимание: является ли центральная районная библиотека со всеми филиалами единой межпоселковой библиотекой или филиалы надлежит выделить и передать поселениям (в виде отдельных объектов имущества или в виде самостоятельного юридического лица). Если выбор будет сделан в пользу первого варианта, то все поселения останутся без библиотек, причем и необходимость в создании поселковых библиотек не представляется актуальной: затраты на создание собственной библиотеки и ее содержание значительно превышают стоимость общественных благ (бюджетных услуг), которые способна оказать новая библиотека. Однако данный вариант не является безболезненным: создание межпоселковой библиотеки приведет к сокращению расходных полномочий поселений (например, в консолидированном бюджете Волгоградской области на 2006 год в структуре расходов поселений библиотечное обслуживание составляет 10-11%), что весьма существенно и ведет к снижению роли поселковых бюджетов.

Если выбор будет сделан в пользу «раздела» районной библиотеки на поселковые, то также отпадает необходимость в соз-

дании межпоселковых библиотек, в связи с чем цель внесения данной поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ не ясна.

Может быть рассмотрен и третий вариант: формирование на основе имеющейся материально-технической базы и межпоселковой и поселковых библиотек. На первый взгляд, третий вариант – золотая середина, однако это не так. Базой для формирования межпоселковой библиотеки могут стать, прежде всего, библиотечные учреждения, расположенные в райцентрах, поскольку услугами данных учреждений пользуются не только местные жители, но и жители соседних прилегающих поселений. В результате райцентры могут остаться вовсе без библиотек. Принимая во внимание, что аналогичным образом расходным полномочием уровня муниципального района может быть признан стадион, дом культуры, то вполне оправданно возникает вопрос, а что остается райцентру как поселению – только благоустройство (в структуре консолидированного бюджета Волгоградской области в бюджетах поселений данные расходы в среднем составляют 6-7%) и содержание аппарата управления (в среднем 42-43%). Каков же может быть итог – до 80% расходов бюджетов райцентров (поселений) – это расходы на содержание аппарата управления.

В связи с этим можно констатировать, что на данном этапе возникла необходимость в скрупулезном анализе законодательной базы, в выявлении и устранении правовых лагов и коллизий, и лишь затем – внесение кардинальных изменений.

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

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

*ООО «Аудиторско-экспертная компания
"БАЛТ-АУДИТ-ЭКСПЕРТ"», г. Санкт-Петербург*

Одним из основных направлений реформирования бюджетной системы Российской Федерации является переход на программно-целевое планирование бюджета. Такое изменение бюджетной системы направлено на создание условий для повышения эффективности бюджетного планирования и расходования бюджетных средств, а также для увязки бюджетных расходов и требуемых результатов с целью повышения эффективности этих расходов. Правительство сделало первые шаги в проведении реформы на федеральном уровне. В ближайшее время проблема перехода к новым методам бюджетного планирования, в первую очередь к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), встанет перед регионами. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, является новой для российской бюджетной системы. В этой связи чрезвычайно актуальной становится проблема разработки методической базы перехода региональных бюджетных систем на бюджетирование, ориентированное на результат.

В Санкт-Петербурге переход к использованию БОР был начат при разработке бюджета на 2006 год. Отраслевые комитеты разработали целевые программы (в пределах выделенных лимитов) и представили их на конкурс для включения в бюджет принимаемых обязательств. Оценку эффективности предлагаемых программ и конкурсный отбор производили эксперты межведомственной рабочей группы по оптимизации бюджетных расходов, созданной при Комитете финансов. Опыт оказался не вполне удачным. Комитеты по-разному понимали и формули-

ровали цели отраслевых программ, не во всех случаях ориентировались на Программу социально-экономического развития Санкт-Петербурга, отсутствовала возможность репрезентативной оценки эффективности программ. Среди показателей оценки результатов встречались такие, которые было невозможно измерить известными методами. Уровень обоснованности потребностей в бюджетных средствах был недостаточным. Стало ясно, что для устранения выявленных недостатков необходимо разработать единообразное системное методическое обеспечение, понятное главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС).

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

При этом преследовались две главные цели:

- в русле проводимого в Российской Федерации с 2004 года по 2006 год реформирования бюджетного процесса разработать принципы, содержание и порядок перехода бюджетного процесса Санкт-Петербурга от традиционного способа осуществления по типу сметного финансирования к использованию метода бюджетирования, ориентированного на результат;
- разработать методическое обеспечение для практического осуществления перехода бюджетного процесса Санкт-Петербурга к бюджетированию, ориентированному на результат, в период 2006-2007 годов.

В дальнейшем развернутый термин «программно-целевой метод бюджетного планирования» и обычно употребляемый в мировой практике оборот «метод бюджетирования, ориентированного на результат» считаются синонимами.

Характер достигаемых в работе целей обусловил ряд важных особенностей в постановке задачи разработки модели БОР-1 и методического обеспечения перехода на БОР в целом.

К числу таких особенностей необходимо отнести следующие.

Мировая практика использования БОР свидетельствует, что полномасштабный переход на метод бюджетирования, ориентированного на результат, занимает не менее 3-4 лет. Поэтому в заданный период времени (2006-2007 годы) переход на принципы БОР возможно осуществить лишь в определенной, наиболее предрасположенной для этих целей части бюджета – в пределах так называемого бюджета принимаемых обязательств¹.

Разработанная в Минфине РФ Концепция реформирования бюджетного процесса, являющаяся основополагающим нормативно-правовым документом по внедрению метода БОР, ориентирована в основном на особенности бюджетного процесса федерального уровня, и поэтому требовалась ее адаптация для учета реальных условий Санкт-Петербурга.

Из необходимости ускоренного внедрения метода БОР вытекает также требование соблюдения действующего в настоящее время в данной области законодательства. Для модели БОР-1 исключается возможность ориентации на постулированное в федеральной Концепции будущее изменение Бюджетного кодекса, учитывающее особенности перехода на БОР.

¹ Под принимаемыми в соответствующем плановом году обязательствами следует понимать возникающие в указанном году новые расходные обязательства Санкт-Петербурга, подлежащие исполнению в указанном году за счет средств городского бюджета в объеме, установленном в соответствии с намеченными или предлагаемыми к принятию в текущем году и в плановый период нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями.

К числу особенностей постановки решаемой задачи перехода на БОР также следует отнести необходимость учета консервативной дисциплинирующей природы бюджетного процесса как такового, а именно:

- использование модели БОР-1 не должно приводить к серьезным деформациям сложившейся инфраструктуры бюджетного процесса, его длительности и ритмичности,
- реализация модели БОР-1 не должна приводить к неоправданному возрастанию объема расходной части бюджета.

Важным следствием из сформулированных постановочных положений является необходимость сохранения в модели БОР-1 действующего порядка работы с целевыми программами Санкт-Петербурга и мероприятиями адресной инвестиционной программы Санкт-Петербурга как составляющими бюджета, в определенной степени уже отвечающими требованиям результативности.

Вышеперечисленные, а также некоторые другие особенности постановки задачи создания модели БОР-1 обусловили необходимость руководствоваться при ее разработке следующими принципами:

- принципом ориентации на оказание бюджетных услуг,
- принципом формирования бюджета принимаемых обязательств на основе ведомственных целевых программ,
- принципом связи со среднесрочным финансовым планированием,
- принципом регулярной оценки результативности выполнения бюджетных обязательств,
- принципом структурного обособления осуществляемых нововведений,
- принципом сохранения сложившихся бюджетных пропорций и обеспечения устойчивости бюджетного процесса,
- принципом соответствия нововведений действующим нормативно-правовым актам,

– принципом простоты организации процессов перехода к БОР.

В целях упрощения эксперимента за пределы модели БОР-1 были выведены вопросы соответствия круга и приоритетности задач, предлагаемых ГРБС, действующим государственным планам городского развития, вопросы адекватности использования в процедурах показателей, содержащихся во временном перечне стандартов проживания; вопросы формирования официального статуса так называемых ведомственных целевых программ и ряд других вопросов.

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

Как показал опыт многих зарубежных стран, использование БОР позволяет достичь существенного прогресса при осуществлении бюджетного финансирования по крайней мере в четырех проблемных направлениях:

- в продуктивности финансирования (степени максимизации результата при заданном объеме финансирования),
- в экономичности финансирования (степени минимизации расходов при достижении заданных результатов),
- в результативности финансирования (степени соответствия запланированных результатов реально получаемым),
- в гармонизации межведомственной деятельности, достигаемой за счет межведомственного синергетического эффекта.

При этом повышение продуктивности осуществления бюджетного процесса обеспечивается посредством замены типа критерия распределения средств и типа критерия исполнения обязательств, а именно: критерия базирования от достигнутого уровня (индексирования величины расходов) на критерий дос-

тижения целевых ориентиров в первом случае и критерия обязательного освоения средств согласно целевому назначению на критерий получения заданных результатов в заданные сроки во втором случае.

Экономичность бюджетного процесса возрастает благодаря замене требования обязательного освоения выделенного объема бюджетных средств на возможность наилучшего распределения предоставленных распорядителю средств с точки зрения достижения заданного результата.

Рост результативности бюджетного процесса, основанного на БОР, обусловлен введением и активным использованием процедуры мониторинга, позволяющей с требуемой периодичностью оценивать успешность реализации финансируемых мероприятий и принимать адекватные решения в отношении их дальнейшего финансирования.

Наконец, синергия бюджетной деятельности органов власти возникает за счет обеспечения однонаправленности вектора их усилий в создаваемой цепочке «целевой ориентир бюджетной услуги – планируемый программный результат – целевая статья бюджета – фактический результат исполнения бюджетных обязательств».

Перечисленные выгоды от перехода на идеологию БОР можно получить лишь при условии осознания и волевого разрешения целого ряда возникающих методологических, организационных и ментальных коллизий, часть из которых имеет еще и немалую инновационную составляющую. Сложность перехода на БОР в любом случае такова, что этот процесс будет состоять из нескольких последовательных этапов.

Круг основных проблемных моментов, возникающих в процессе становления нового подхода к организации бюджетного процесса, можно представить в виде следующего перечня:

- определение адекватных целей и результатов финансируемой из бюджета деятельности, выбор показателей, характеризующих степень их достижения (1),

- мониторинг процессов исполнения бюджетных обязательств (2),
- взаимодействие между планированием и бюджетированием деятельности государственного сектора (3),
- изменение процедурного состава и регламента бюджетного цикла (4),
- изменение подходов, правил и функций, осуществляемых участниками бюджетного процесса (5),
- изменение нормативной правовой базы, касающейся государственного планирования и бюджетирования (6),
- изменение требований к профессиональной подготовке персонала (7),
- этапность перехода на БОР (8).

Поясним вкратце суть каждого из перечисленных проблемных моментов.

Проблемность пункта 1 связана с принципиальной сложностью определения эффективности процессов социальной природы, которая, во-первых, в большинстве случаев имеет неоднозначный характер и, во-вторых, проявляется на длительных интервалах времени. Выходом из данного положения может быть использование иерархических цепочек показателей, по типу подобных цепочке, приведенной на предыдущей странице.

Из проблемного пункта 2 вытекает необходимость создания объективной текущей отчетности по выполнению бюджетных обязательств, а также способов ее адекватного анализа. Требуется также обеспечение возможности принятия и исполнения корректирующих решений, необходимость в которых возникает при оценке результатов мониторинга.

Ранее механизмы планирования процессов развития (сфера экономики) и бюджетирования (сфера финансов) были достаточно автономными. Использование же БОР предусматривает наличие гибкой двунаправленной связи этих механизмов по целям и результатам, что и составляет суть проблемного пункта 3.

Суть проблемного пункта 4 можно объяснить необходимостью использования новых типов управленческих документов и связанных с ними процедур, таких, как ведомственные целевые программы, доклады о деятельности распорядителей бюджетных средств, оценки выполнения бюджетных услуг и ряда других нововведений. Ввиду того, что в целом расширяется временной горизонт планирования и вводятся новые типы процедур, ныне действующий регламент выполнения бюджетного цикла должен быть изменен.

Как следствие проявления действия пункта 4 у основных участников бюджетного цикла появляется ряд дополнительных функций и полномочий, часть из которых в общем случае может быть несвойственна статусу и менталитету имеющихся подразделений (проблемный пункт 5).

Проблемный пункт 6 подразумевает, что для легитимной реализации БОР в любом из полномасштабных ее вариантов требуется внесение определенных изменений в весь спектр действующих в этой области нормативных правовых актов, начиная с Бюджетного кодекса и кончая распоряжениями губернатора, регламентирующими ход очередного бюджетного цикла.

Реализация сущности названных проблемных пунктов ставит на повестку дня требование изменения установок и соответствующей профессиональной переподготовки имеющегося штатного персонала, предусматривающей овладение участвующим персоналом как минимум определенными разделами современного менеджмента, а также применяемым конкретным методологическим арсеналом (проблемный пункт 7).

Непростые последствия влечет за собой и необходимость поэтапного построения процесса внедрения БОР (проблемный пункт 8), заключающаяся в том, что содержание каждого последующего этапа реализации становится определенным лишь в зависимости от получаемых результатов на очередном выполненном этапе.

Доказанная успешность использования БОР в практике государственного управления самых различных по уровню развития и особенностям политического устройства стран мира должна исключить всякие сомнения в отношении дилеммы целесообразности перехода к БОР для Российской Федерации и ее субъектов. К тому же из сделанного здесь обзора проблематики представляется несомненным, что возможности реализации БОР на субфедеральном уровне, открывающиеся в условиях территориальной и экономической связности определенного региона, выглядят более предпочтительными по сравнению с таковыми на федеральном уровне.

В связи со сказанным следует, что на центральное место при решении проблемы перехода к БОР должны быть поставлены три задачи: задача повсеместного введения и использования в цикле бюджетирования непрерывно обрабатываемых показателей для оценки планируемых и реально получаемых результатов расходования бюджетных средств; задача выбора такого варианта реализации БОР, который бы в наибольшей степени соответствовал комплексу особенностей, сложившихся к настоящему времени в социально-экономическом развитии регионального общественного сектора; а также задача определения такой поэтапной последовательности мер для перехода к конечному облику выбранного варианта реализации БОР, которая позволила бы совершить этот переход с минимальными издержками, обуславливаемыми наличием вышеперечисленных проблемных моментов.

Обязательным условием корректного и качественного проектирования инновационных социально-экономических процессов, к числу которых с полным правом можно отнести процессы типа БОР, является их представление в качестве определенной организационной системы управления, в которую должны быть «встроены» вновь разрабатываемые процессы, в данном случае – ориентированные на результат процессы бюджетного цикла. Такое представление позволяет, в частности, ис-

ключить опасность последующего выявления в уже разработанной системе всевозможных «белых пятен» в виде неучтенных при проектировании, но необходимых для функционирования отдельных компонентов системы, а также обеспечить требуемое согласование между собой взаимосвязанных ветвей этих процессов.

В соответствии с основополагающими принципами БОР каждая из обязательных стадий бюджетного цикла должна быть расширена посредством использования дополнительных операций, обеспечивающих ориентацию на результаты как содержания соответствующей стадии, так и итогов ее выполнения.

На стадии составления проекта бюджета в его содержание должны быть внесены:

- определения оказываемых бюджетных услуг, нормативов их предоставления, а также показателей, характеризующих достижение соответствующих эффектов от оказания услуг,
- наименования и характеристики целевых программ, раскрывающие в том числе их связь с мерой предоставления бюджетных услуг, их состав как совокупности мероприятий, а также значения показателей достижения непосредственных результатов выполнения бюджетных обязательств.

На стадии рассмотрения и утверждения бюджета полномочными органами власти должно быть санкционировано внесение в состав бюджета названных дополнений.

На стадии исполнения бюджета должны выполняться процедурные действия:

- по проведению внутренних корректировок целевых программ, в частности их расшифровок,
- по проведению внешних корректировок, связанных с возможными изменениями целей и заданных значений показателей.

На стадии контроля и отчетности должны проводиться операции мониторинга и оценки получаемых результатов выпол-

нения расходных обязательств, а также операции реагирования на выполняемые нарушения бюджетной дисциплины.

Ввиду того, что переход на принципы БОР осуществлялся впервые и форсированными темпами, а поэтому проходил в условиях неизбежных несовершенства и неосвоенности вновь разработанных и применяемых средств методологического и технологического оснащения, переход должен сопровождаться выполнением отработочных и корректирующих процедур. Итогом выполнения бюджетного цикла на основе модели БОР-1 должны быть основанные на полученном опыте и отработанные проектные решения, которые послужат репрезентативной базой для создания и перехода к использованию модели БОР-2.

Для возможности реализации изложенного подхода необходимо сохранять стандартное представление бюджетного цикла по Бюджетному кодексу как последовательности стадий составления проекта бюджета, его рассмотрения и утверждения, исполнения бюджета, отчета и контроля исполнения. Вместе с тем содержание и длительность каждого из этапов должны быть подвергнуты серьезным изменениям, причинами которых будут:

- включение новых или модифицированных процедур, собственно обеспечивающих переход на принципы БОР,
- использование дополнительных процедур, предназначенных для отработки вводимых изменений и осуществления пользовательской подготовки,
- исключение ранее использовавшихся процедур, наличие которых противоречит принципам БОР,
- исключение отдельных применявшихся ранее процедур, которые не содействуют переходу на БОР и отнимают ценное проектное время.

Необходимость уложиться в сжатые сроки перехода к использованию БОР влечет за собой стремление предельно ограничить область перехода исключительно бюджетным процессом, отложив до последующих версий сложные вопросы взаи-

модействия процессов государственного планирования и бюджетирования.

Осуществленная постановка задачи в отношении модели БОР-1 дала возможность сосредоточиться на разработке и внедрении центральных вопросов для системы БОР, а именно:

- для стадии составления проекта бюджета:
 - на процедуре обособления бюджета принимаемых обязательств и бюджета действующих обязательств;
 - на определении номенклатуры, характеристик и статуса так называемых ведомственных целевых программ ГРБС, планируемых к выполнению в пределах перспективного финансового плана;
 - на выборе номенклатуры показателей, характеризующих выполнение вышеупомянутых ведомственных целевых программ ГРБС и составляющих их мероприятий, а также соответствующих при этом требованиям, предъявляемым к ним со стороны БОР;
 - на разработке способов определения и оценки значений показателей, характеризующих степень выполнения и степень эффективности представляемых для финансирования процессов;
 - на разработке способов сопоставления целевых программ по существенным признакам для определения предпочтительности финансирования;
 - на определении обличовых данных и на распределении полномочий, действующих при формировании и выпуске комплекта бюджетной документации, соответствующей принципам БОР;
- для стадии рассмотрения и утверждения бюджета:
 - на разработке предложений по регламенту взаимодействия с рабочими органами ЗАКС при рассмотрении документов БОР;
- для стадии исполнения бюджета:

- на разработке порядка и содержания мониторинга результативности работ, финансируемых из бюджета;
- для стадии контроля за исполнением бюджета:
 - на разработке способов анализа и оценки показателей мониторинга результативности финансируемых работ,
 - на определении номенклатуры и форм отчетных документов,
 - на разработке предложений по номенклатуре и характеру решений, принимаемых в зависимости от полученных при оценке результатов;
- общих для всех стадий:
 - на разработке предложений по распределению полномочий, касающихся исполнения отдельных процедур бюджетного цикла;
 - на формировании порядка и календарных сроков выполнения процедур и процессов бюджетного цикла;
 - на разработке отладочных и обучающих процедур.

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

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

- ее направленность на выполнение конкретной бюджетной услуги, находящейся в компетенции соответствующего ГРБС,
- наличие заявленного целевого изменения показателя эффективности выполнения данной услуги (как правило, показа-

теля непосредственного результата деятельности), являющегося результатом выполнения данной программы,

- представление программы как совокупности мероприятий, оцениваемых показателями использования ресурсов,
- не более чем трехлетняя длительность выполнения программы.

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

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

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

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

Последовательность описания принятых нововведений будет соответствовать естественной хронологии событий бюджет-

ного цикла, при этом вначале рассмотрим новые документы, а затем – новые процессы и процедуры.

Документ «Финансовый план-отчет распределения объемов БПО»

Общий вид документа: таблица, в строках которой перечислены ГРБС, в столбцах – годы отчетного и планового периодов, а на их пересечении – предельный (для планового периода) или фактический (для отчетного периода) объемы соответствующих БПО.

Назначение документа: определение совокупного объема БПО по годам планового периода, распределение предельных объемов БПО между ГРБС по годам планового периода, выявление динамики объемов БПО у каждого ГРБС на шестилетнем интервале календарного времени.

Входные данные: перспективный финансовый план, действовавший в отчетном году, отраслевые приоритеты развития, заданные в ежегодном Послании губернатора, основные показатели перспективного финансового плана на очередной год.

Исполнитель документа: Комитет финансов.

Документ «Паспорт ведомственной целевой программы»

Общий вид документа: перечень данных, содержащий полное название программы; ее принадлежность к профильным бюджетным услугам, целевым ориентирам; распределение необходимых бюджетных средств по годам выполнения; представление программы в виде последовательности мероприятий; значения показателей непосредственных результатов для программы и значения показателей использования ресурсов для составляющих ее мероприятий; оценка эффективности ее выполнения; обоснование целесообразности реализации программы.

Назначение документа: определение места каждой ведомственной целевой программы в сфере программно-целевой деятельности ГРБС; определение основных характеристик программы; оценка эффективности ее выполнения; оценка необходимых ресурсов и сроков выполнения программы.

Входные данные: статусные и регламентирующие директивные документы, определяющие направления, цели и задачи деятельности ГРБС; заданные планово-экономические характеристики деятельности ГРБС.

Исполнитель документа: главные распорядители бюджетных средств.

Документ «Доклад о результатах и направлениях программно-целевой деятельности»

Общий вид документа: аналитический документ, содержащий разделы «Профильные бюджетные услуги и программы деятельности», «Показатели деятельности», «Распределение расходов по оказываемым услугам и программам», «Проект заявки на финансирование программно-целевой деятельности в очередном году».

Назначение документа: выявление, точная формулировка и установление взаимозависимостей (структуры) направлений и целей деятельности как актуальных общественных потребностей, а также имеющих конкретные результаты и сроки выполнения программ деятельности ГРБС; выделение приоритетных целей планового периода; выбор показателей для оценки плановых и фактических результатов деятельности ГРБС, направленной на достижение целей и выполнение программ; формирование перечня ведомственных целевых программ, выполняемых и предлагаемых для выполнения в отчетном и плановом периодах; бюджетная заявка, необходимая для последующего формирования БПО.

Входные данные: бюджеты отчетного периода; предельные объемы БПО на плановый период, паспорта ведомственных целевых программ ГРБС; оценки эффективности планируемых и реализуемых ведомственных целевых программ.

Исполнитель документа: главные распорядители бюджетных средств.

Документ «Реестр ведомственных целевых программ»

Общий вид документа: сводная таблица данных о ведомственных целевых программах и их характеристиках, отобранных из общего числа программ, содержащихся в докладах о результатах и направлениях программно-целевой деятельности ГРБС.

Назначение документа: формирование исполнительного перечня ведомственных целевых программ по критериям приоритетности и социально-экономической эффективности для включения в проект БПО на очередной год.

Входные данные: доклады о результатах и направлениях программно-целевой деятельности ГРБС, критерии отбора программ для включения в проект БПО, динамика финансирования ГРБС в части БПО.

Исполнитель документа: Комитет финансов.

Документ «Проект годового бюджета принимаемых обязательств»

Общий вид документа: функциональная структура бюджетных расходов по принимаемым обязательствам, соответствующая по составу принятым к финансированию ведомственным целевым программам, а по содержанию – требованиям БОР.

Назначение документа: аналогичное проекту бюджета действующего образца.

Входные данные: реестр ведомственных целевых программ.

Исполнитель документа: Комитет финансов.

Документ «Предварительная оценка эффективности ведомственной целевой программы»

Общий вид документа: аналитический материал, содержащий оценку потенциальной эффективности разработанной ведомственной целевой программы.

Назначение документа: оценка потенциальной эффективности ведомственной целевой программы для включения ее значения в паспорт программы.

Входные данные: те же, что и для паспорта ведомственной целевой программы.

Исполнитель документа: главные распорядители бюджетных средств.

Документ «Промежуточная оценка текущих результатов выполнения ведомственной целевой программы»

Общий вид документа: аналитический материал по оценке полученных текущих результатов выполнения ведомственной целевой программы.

Назначение документа: оценка текущих результатов выполнения ведомственной целевой программы с целью принятия опережающего решения о корректировке хода ее выполнения.

Входные данные: результаты мониторинга выполнения ведомственной целевой программы.

Исполнитель документа: главные распорядители бюджетных средств.

Документ «Отчет по оценке результатов выполнения ведомственной целевой программы»

Общий вид документа: аналитический материал по оценке результатов завершения ведомственной целевой программы.

Назначение документа: использование отчета для формирования доклада о результатах и направлениях программно-целевой деятельности.

Входные данные: совокупность материалов о произведенных ранее оценках эффективности и результативности выполнения ведомственной целевой программы.

Исполнитель документа: главные распорядители бюджетных средств.

Документ «План мониторинга результативности выполнения ведомственных целевых программ»

Общий вид документа: план-график проведения мониторинга результативности текущего исполнения ведомственных целевых программ в текущем году.

Назначение документа: планирование мониторинга в зависимости от специфики ведомственных целевых программ и от способов его проведения.

Входные данные: мероприятия и сроки их проведения, определяющие ход выполнения ведомственных целевых программ.

Исполнитель документа: главные распорядители бюджетных средств.

Процедура «Отбор ведомственных целевых программ по критериям приоритетности и эффективности»

Назначение процедуры: межотраслевой отбор ведомственных целевых программ из общего числа заявленных для финансирования в докладах о результатах и направлениях программно-целевой деятельности ГРБС для последующего включения в проект БПО на очередной год.

Суть процедуры: упорядочение заявленных для финансирования в очередном году ведомственных целевых программ путем определения их уровня приоритетности и степени эффективности.

Организатор процедуры: Комитет финансов.

Процесс «Мониторинг результативности выполнения ведомственной целевой программы»

Назначение процесса: получение данных, характеризующих степень успешности выполнения ведомственной целевой программы.

Существо процесса: накопление объективных данных, отражающих ход и достигнутые на момент мониторинга результаты выполнения определенной ведомственной целевой программы.

Организатор процесса: главные распорядители бюджетных средств.

Состав разработанного методического обеспечения является базовым, поскольку не учитывает отраслевые особенности каж-

дого из действующих ГРБС и по этой причине был разработан в форме методических рекомендаций.

Последние представлены в трех группах:

– методические рекомендации по определению состава, формы и содержания отдельных видов документов, используемых в модели 07 (рекомендации «по формам»),

– методические рекомендации по заданию законченной последовательности действий, предназначенных для осуществления тех или иных процессов или процедур, используемых в БОР (рекомендации «по процедурам»),

– методические рекомендации – иллюстративные примеры осуществления процедур БОР, учитывающие отраслевые особенности конкретных ведомств (рекомендации-примеры «по отраслям»).

В группе рекомендаций «по формам» были разработаны:

- методические рекомендации по разработке паспорта ведомственных целевых программ,

- методические рекомендации по разработке доклада ГРБС о результатах и направлениях программно-целевой деятельности,

- методические рекомендации по разработке реестра ведомственных целевых программ.

В группе рекомендаций «по процедурам» были разработаны:

- методические рекомендации по предварительной оценке эффективности предлагаемых для реализации ведомственных целевых программ ГРБС,

- методические рекомендации по мониторингу выполнения ведомственных целевых программ,

- методические рекомендации по проведению промежуточной оценки результатов выполнения ведомственных целевых программ ГРБС,

- методические рекомендации по отбору ведомственных целевых программ ГРБС для включения в реестр ведомственных целевых программ.

В группе рекомендаций-примеров «по отраслям» были разработаны:

- методические рекомендации по выбору показателей для оценки программно-целевой деятельности в области транспорта,

- методические рекомендации по выбору показателей для оценки программно-целевой деятельности в сфере образования.

Учитывая хронологическую последовательность проведения работ в рамках бюджетного цикла, первую очередь разработки должны составлять инструктивное описание положений, задач и функций ГРБС, подлежащих выполнению ими в период подготовки, в процессе внедрения и при использовании БОР, включая календарное расписание выполнения этих обязанностей, методические рекомендации по примерам выбора отраслевых показателей для оценки программно-целевой деятельности.

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

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

Список литературы

1. Основы внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, в условиях казначейской системы исполнения бюджета / Под общ. ред. М. А. Клишиной. М.: РОХОС, 2004. 264 с.
2. Брюйн Х. Д. Управление по результатам в госсекторе / Х. Д. Брюйн. М., 2005.
3. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М.: Academia, 2002. 60 с.
4. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: Международный опыт и российские перспективы / А. М. Лавров // Финансы. 2004. № 3.
5. Минаков А. В. Использование методов программно-целевого бюджетирования в России / А. В. Минаков // Финансы и кредит. 2005. № 18 (186).
6. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат / В. Гамукин // Вопросы экономики. 2005. № 2.
7. Материалы проекта технического содействия Европейского союза «Реформа государственного бюджета», предусматривающего поддержку реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации.

**БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОПЫТ РЕГИОНА**

В. В. Козин

*Консультант Министерства финансов Республики Карелия,
г. Петрозаводск*

Действующее бюджетное законодательство Республики Карелия представлено на сайте Минфина Карелии (раздел «Бюджетная система»), который содержит нормативные акты, доклады, а также материалы республиканских семинаров по актуальным проблемам правоприменения.

В течение последних восьми лет Правительство Карелии осуществляет системную работу по реализации взвешенной и предсказуемой бюджетной политики, постоянному совершенствованию республиканского бюджетного законодательства. В прошлом году реализована Программа реформирования управления региональными финансами Республики Карелия на 2001-2005 годы, утвержденная постановлением Правительства РК № 139 от 25 ноября 2002 года. В настоящее время Законодательным Собранием РК одобрена Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период 2006-2012 гг., в которой определены стратегические цели и задачи развития общественных финансов и бюджетного законодательства республики.

В Карелии сложилась система подготовки ежегодных нормативно-правовых актов республиканского бюджетного законодательства. Элементами данной системы и этапами ежегодного формирования республиканского бюджетного законодательства являются: Бюджетное послание Главы РК Законодательному собранию РК – Межведомственная Бюджетная комиссия Правительства РК – Внесение изменений и дополнений в республиканское налоговое законодательство – Принятие Закона Республики Карелия о бюджете на год – Подзаконные акты Прави-

тельства РК, Министерства финансов РК по реализации Закона о бюджете.

Министерство финансов РК конструктивно взаимодействует с депутатами и аппаратом Законодательного собрания РК по вопросам подготовки ключевых бюджетных законов республики и анализу практики применения действующего республиканского бюджетного законодательства. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что последние шесть лет ежегодные законы о республиканском бюджете принимаются в строгом соответствии с республиканским законом о бюджетном процессе до начала нового года. Ежегодно в Законодательном собрании РК проводятся парламентские слушания, на которых заслушиваются отчеты республиканских министерств и ведомств по исполнению бюджетов, в ходе которых выявляются отдельные упущения расходования бюджетных средств и законодательства. В последние годы все более активное участие в работе парламентских слушаний принимают общественные и неправительственные организации Карелии.

Проведение ежегодных научно-практических конференций по актуальным проблемам бюджетной политики регионов и органов местного самоуправления также способствует совершенствованию республиканского бюджетного законодательства, использованию передового опыта и оперативному реагированию на критические замечания. Рекомендации и опыт общения с ведущими учеными и практиками помогают учитывать в бюджетном законодательстве Республики Карелия все лучшее и передовое в области теории и практики бюджетной политики России и регионов.

Многие годы Министерство финансов РК активно сотрудничает с Центром фискальной политики, ООО «Информационные системы "Криста"», что способствует активному участию Карелии в пилотных федеральных и международных проектах реформирования бюджетной системы России. Знакомство с положительным опытом и практикой бюджетной политики и бюджетного законодательства регионов России (Чувашии, Буря-

тии, Москвы, Санкт-Петербурга и других субъектов Северо-Западного федерального округа и др.) в период служебных командировок и участия в научно-практических семинарах и конференциях также являются положительными составляющими совершенствования бюджетного законодательства Республики Карелия.

Важнейшим направлением работы Правительства РК и Министерства финансов РК является проведение эффективной бюджетной политики в части подготовки законодательных актов по реализации реформы местного самоуправления и межбюджетных отношений. Целью актов бюджетного законодательства является построение системы межбюджетных отношений на принципах, создающих стабильные долговременные условия для формирования местных бюджетов и дифференциации уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований, системы, основанной на разграничении и закреплении за каждым уровнем власти присущих ему полномочий по решению вопросов местного самоуправления. Ключевыми на данном направлении являются два закона РК – «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» и «О финансовых нормативах, применяемых при расчетах межбюджетных трансфертов из бюджета РК бюджетам муниципальных районов и муниципальных округов».

Первый закон определяет правовую основу межбюджетных отношений в условиях двухуровневой организации местного самоуправления, формы межбюджетных трансфертов и устанавливает бессрочные единые нормативы отчислений налоговых доходов в местные бюджеты. При этом по каждому виду финансовой помощи, по каждому государственному полномочию Законом утверждены методики расчета объема субвенций из бюджета РК в рамках Регионального фонда компенсаций, что обеспечивает необходимость соблюдения требований прозрачности и формализации в отношениях органах государственной власти РК и органов местного самоуправления.

Второй ключевой нормативно-правовой акт бюджетного законодательства направлен на выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного самоуправления, а также на финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Система финансовых нормативов РК сформирована пропорционально численности соответствующей бюджетной услуги или лиц, имеющих право на получение средств из бюджета с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг или объемы выплат. На основе функционирования вышеназванных законов и системы подзаконных актов в республике в 2006 году завершается создание нормативной базы, обеспечивающей реализацию положений ФЗ № 131 в сфере межбюджетных отношений в РК.

О правильности бюджетной политики и долговременной стратегии Карелии, в частности, свидетельствует исполнение бюджета Республики Карелия за 2005 год с профицитом. Доходы бюджета составили 10,5 млрд. рублей, из них 7,8 млрд. рублей, или 74% данного количества доходов, составили налоговые и неналоговые доходы. За год налоговые и неналоговые доходы выросли почти на 3 млрд. рублей, или на 39%. Во многом успешной в прошедшем году оказалась стратегия и практика заключения Соглашений с крупнейшими плательщиками налога на прибыль (АО «Северсталь-Ресурс» и «Карельский окатыш») при активном участии администрации г. Костомукши, которая принесла в бюджет республики свыше 1 млрд. рублей. В свою очередь республиканский бюджет выделил Костомукше дополнительные бюджетные средства в размере более 100 млн. рублей.

В целом в прошлом году план по налогу на прибыль удалось выполнить на 117%, по налогу на имущество организаций – на 108%, по налогу на доходу физических лиц – на 103% (по работе с последним налогом – НДФЛ активно заработала недавно созданная республиканская межведомственная комиссия, созданная распоряжением Главы РК.

Свыше 23 млн. рублей дополнительно удалось привлечь благодаря активной работе межведомственной комиссии по мобилизации доходов в республиканский бюджет, индивидуально работающей с недоимкой предприятий – неплательщиков налогов. На 10 заседаниях было заслушано 42 предприятия, имеющих наибольшую задолженность в бюджеты всех уровней.

Дополнительно из федерального бюджета удалось получить 870 млн. рублей, которые изначально не были запланированы в виде финансовой помощи (всего за год привлечено 2, 3 млрд. рублей). Полученные доходы помогли республике выполнить свои расходные обязательства в 2005 году. В целом расходы бюджета РК составили 10,2 млрд. рублей, что почти на 2,2 млрд. рублей больше объема бюджетных расходов в предшествующем году. Бюджетникам дважды в течение года повышалась зарплата на 20 и 11%, свыше 4 млрд. рублей, или 72% всех расходов бюджета, в виде трансфертов было переведено местным бюджетам, 3,2 млрд. рублей было переведено на содержание отраслей социально-культурной сферы. В 2,3 раза выросли за год расходы на социальную политику. Общий итог совместной успешной работы в прошлом году – впервые профицит республиканского бюджета составил 250 млн. рублей. Правительство РК на недавнем заседании единогласно одобрило отчет Министерства финансов за прошедший год, признав высокопрофессиональную работу сотрудников Министерства финансов РК.

Не случайно в конце 2005 года рейтинговым агентством «Fitch Ratings» Карелии был присвоен международный рейтинг на уровне A (rus), что дает возможность республике улучшить условия привлечения финансовых ресурсов и увеличить ликвидность рублевых долговых обязательств. Известно, что данный рейтинг относится к группе высших инвестиционных рейтингов, и его присвоение республике несомненно является результатом многолетней безупречной работы с долговыми обязательствами и ценными бумагами.

Конечно, далеко не все проблемы на уровне бюджетной политики, нормотворчества и правоприменения на сегодня реше-

ны. Наиболее существенной проблемой является укрепление финансовой самостоятельности Республики Карелии, что требует обеспечения стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений в целях проведения достоверного и объективного среднесрочного бюджетного республиканского планирования. Известно, что увеличивается разрыв между ответственностью республиканского и местных бюджетов за обеспечение расходных полномочий и возможностью их влияния на поступление доходов в республиканский и местные бюджеты.

Необходимо создать стимулы для увеличения поступлений доходов в бюджет республики и местные бюджеты, а также для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами. Представляется, что в целях создания данных стимулов необходимо законодательное установление различных условий бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня обеспеченности собственными доходными источниками.

На наших ежегодных конференциях, а еще ранее в статьях А. С. Колесова в журнале «Финансы» неоднократно вносились предложения и рекомендации о необходимости внесения изменений в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Предлагались конкретные экономические расчеты указанных дотаций и механизм стимулирования регионов с учетом достижения более высоких, чем среднероссийские, показателей социально-экономического развития и результатов работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Республика Карелия, так же, как и другие субъекты России, перегружена выполнением ряда расходных полномочий федерального центра (полномочия в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и ликвидации стихийных бедствий, содержание милиции общественной безопасности и мировых судей и др.).

Отсутствует полная картина функционирования общественных финансов на муниципальном уровне, нет полноценной республиканской и муниципальной статистики, а также единой методологической основы для сбора, обработки и предоставления такого рода необходимой для подготовки бюджетов информации.

Не сложилась в республике и система независимой экспертизы расходования бюджетных средств путем подтверждения достоверности данных финансовой отчетности органов исполнительной власти, а также экспертизы результативности управления муниципальными финансами. Среднесрочное планирование (на три последующих года) находится только в начальной стадии и требует повышения уровня методологии и значимости.

Не решены и являются достаточно спорными ряд проблем и норм бюджетного федерального и республиканского законодательства. В течение прошлого года и в 2006 году прокуратура РК подавала несколько протестов на отдельные положения законов Республики Карелия.

В ряде случаев споры решались в Верховном суде РК и Арбитражном суде РК.

Например, в 2005 году к бюджету РК было заявлено исковых требований на общую сумму 343 млн. рублей и взыскано по вступившим в силу решениям суда 115 млн. рублей. Юридическому отделу Министерства финансов РК 70% исковых требований на общую сумму 227,6 млн. рублей удалось отклонить. В частности, в пользу министерства и бюджета РК были приняты судебные решения об исключении налога на добавленную стоимость из суммы компенсаций оплаты жилищно-коммунальных услуг как по федеральным нормативно-правовым актам, так и по законам Республики Карелия. Имеются серьезные положительные результаты по изменению сложившейся в федеральном округе и России судебной практики по взысканию компенсационных выплат, связанных с предоставлением льгот по федеральным нормативно-правовым актам.

Внедрение моделей среднесрочного планирования, ориентированных на результат, а также эффективность управления общественными финансами сдерживает устаревшая действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации. Будем надеяться, что обсуждаемые комплексные изменения Бюджетного кодекса РФ и принятие новой редакции основного нормативного акта бюджетного права будут способствовать более эффективному развитию регионального бюджетного законодательства и решению многих вышеперечисленных практических проблем.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

А. С. Колесов

*Заместитель премьер-министра Правительства –
министр финансов Республики Карелия*

В условиях переходного периода в процессе формирования новой экономики, создания законодательной базы, продолжающихся реформ в налоговой и таможенных системах, нестабильной международной торговой конъюнктуры, в т. ч. на основные экспортные товары, и, следовательно, весьма рискованной, несмотря на наличие так называемого стабилизационного фонда¹, практики получения достаточной доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации (РФ), с одной стороны, существенно возрастает значение проведения более эффективной политики в области доходов. С другой стороны, накопившиеся десятилетиями нерешенные проблемы в социальной

¹ Мы пока не встречали публикаций о сущности такого фонда и о теоретическом обосновании его названия. По нашему мнению, его роль намного шире и более правильно было бы считать его «фондом стабильного развития».

политике, необходимость затрат на структурные реформы экономики, потребность обеспечения безопасности страны в условиях реально существующих угроз, а также отсутствие гарантий бесперебойного поступления доходов в будущем на достаточном уровне для финансирования этих вопросов, о чем было сказано выше, требуют осуществления более рациональной политики в области расходов.

Вместе эти две задачи делают весьма актуальным совершенствование бюджетной политики.

Без этого при финансировании общероссийских, региональных и местных полномочий мы неизбежно будем сталкиваться или с нехваткой средств на уже запланированные (заранее известные) и необходимые расходы, или будут появляться все новые и новые проекты, ассигнования на реализацию которых у нас отсутствуют. В обоих случаях мы будем иметь дело с дисбалансом доходных и расходных полномочий на всех или отдельных уровнях бюджетной системы. Следовательно, надо будет прикладывать немалые интеллектуальные, финансовые и другие усилия для решения фактически искусственно созданной проблемы. Нам представляется более разумным использовать эти усилия на более ранней стадии – при формировании бюджетной политики. В этом случае и усилий потребуется меньше, и затраты консолидированного бюджета будут меньше, и результат будет значительно выше. Например, ежегодно Россия тратит огромные средства на ликвидацию различных природных катаклизмов, в т. ч. наводнений. И уже затем находятся средства, во-первых, для выплат компенсаций населению, во-вторых, ликвидацию последствий стихийных действий и, в-третьих, строительство защитных сооружений. Если бы мы заранее более рационально продумали наши необходимые расходы, то достаточно было бы только третьей составляющей. Ежегодная экономия средств составила бы огромную сумму.

Что же такое бюджетная политика и чем она отличается от сложившейся бюджетной практики?

По нашему мнению, бюджетная политика, являясь составной частью социально-экономической политики государства, а также важным направлением финансовой политики, представляет собой деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, во-первых, по выбору наиболее рациональных способов применения имеющихся ограниченных на данный момент денежных средств между различными вариантами их возможного использования на основе применения максимально объективных процедур такого выбора, конечный результат которого должен быть направлен как на финансирование приоритетных направлений развития государства, так и на поддержание стабильности развития общества, во-вторых, предполагающую наличие профессионально подготовленных специалистов – представителей исполнительной и законодательной ветвей власти, а в перспективе – по мере усложнения процедур принятия решений и судебной власти, в-третьих, нацеленную на улучшение финансового положения субъекта управления (государства, региона или местного самоуправления), которое может и должно определяться через интегрированный объективный показатель, в-четвертых, тогда и только тогда способную дать положительный результат, когда она будет осуществляться согласованно и по единому плану с антимонопольной, банковской, валютной, таможенной, страховой и фондовой политикой, а также с учетом внешних факторов, которые могут повлиять на конечный результат (например, общественное мнение)².

Другими словами, у нее должны быть цель и соответствующие задачи. Все они должны быть ранжированы в зависимости от степени важности, т. е. приоритетности. Для достижения

² См.: Колесов А. С. О сущности бюджетной политики // Бюджетная политика регионов, городов и коммун на Севере Европы: Материалы II Международной научно-практической конференции (28-30 мая 2002 г.). Петрозаводск, 2002. С. 3-6.

данной цели и решения составляющих ее задач необходимо также иметь определенные финансовые ресурсы в нужное время и в нужном месте. Например, подготовка к зиме на Камчатке и в Корякии будет вряд ли успешной, если деньги на решение этих вопросов туда поступят после завершения навигации. Поэтому следует разработать, иметь определенный поэтапный план действий по решению имеющихся задач финансирования и с учетом реальных возможностей и придерживаться его при исполнении бюджета. И, наконец, полученные результаты должны быть оценены по отношению к поставленным целям и задачам. Мы полагаем, что без такой оценки все предыдущие действия вряд ли можно считать осмысленными, скорее, их следует назвать «интуитивными».

В настоящее время фактически начался процесс формирования целей и задач не на основе сложившихся тенденций развития бюджетной системы, а на основе национальных приоритетов. Президентом В. В. Путиным обозначена главная цель: сохранение России как государства путем стабилизации, а в последующем – роста численности ее жителей на основе увеличения рождаемости населения и снижения его смертности. При этом указаны и приоритетные национальные задачи для достижения этой цели:

- развитие здравоохранения;
- совершенствование образования;
- обеспечение людей доступным и комфортным жильем;
- подъем сельскохозяйственного производства для более полного обеспечения государства продовольствием.

Благодаря большим запасам природных ресурсов и хорошей конъюнктуре цен на них на мировых рынках, в последние годы поступления в консолидированный бюджет РФ существенно возросли, и страна обладает значительными финансовыми ресурсами для реализации поставленных перед бюджетной системой целью и задачами.

Следует также отметить, что бюджетный процесс в ряде субъектов РФ начал реформироваться и переходить на разработку и принятие бюджетов, ориентированных на результаты (БОР), что при повсеместном и полном переходе на такой механизм финансирования должно создать основу для разработки поэтапного плана действий по достижению поставленной цели и решению необходимых для этого задач.

И, наконец, имеется процедура определения полученных результатов бюджетного процесса: ежегодно депутаты Госдумы, законодательных и представительных органов власти субъектов РФ и местного самоуправления на сессиях заслушивают отчеты об исполнении бюджетов и, как правило, утверждают их.

Можно ли утверждать, что сложившаяся практика и есть бюджетная политика?

На наш взгляд, при наличии многих совпадающих характеристик главными их отличиями являются следующие.

1. Бюджетная политика предполагает, что все финансовые средства должны предназначаться в основном на реализацию стройной системы единой цели и составляющих ее задач.

Например, для развития образования необходимо поставить конкретную задачу, определенную количественно (получение среднего образования определенным процентом молодежи или какой-то другой ориентир), и сколько для этого необходимо построить или реконструировать школ, как добиться того, чтобы в каждой школе были учителя по всем необходимым предметам, какая должна быть у них зарплата, и т. д. и т. п. Определить, сколько это будет стоить, за какое время эти средства можно направить в отрасль, составить на это время поэтапный план график финансирования и скрупулезно его реализовывать, контролируя при этом полученные результаты.

Пока же такой подход используется лишь частично в реализации оборонного заказа, строительстве и ряде других отраслей деятельности.

2. Бюджетная политика предполагает разработку и утверждение нормативов финансирования основных расходных полномочий, т. е. сопоставимость решаемых задач и выделенных средств на их решения.

На федеральном уровне и в большинстве субъектов РФ такие нормативы отсутствуют, что приводит фактически к выделению денег не на достижение конкретных целей, а на финансирование текущей деятельности.

При этом получатель бюджетных средств всегда может сказать, что средств выделено недостаточно и поэтому полученные результаты нельзя объективно оценивать.

Вероятно, такая практика вполне устраивает и вышестоящие финансовые органы, т. к., во-первых, позволяет им произвольно формировать фонд финансовой поддержки вне зависимости от переданных на нижестоящий уровень власти полномочий, во-вторых, снимает с них ответственность за результаты деятельности бюджетной сферы в зависимости от достаточности выделенных объемов финансирования.

Опять же исключением из такой практики можно в определенной степени считать бюджетирование силовых ведомств и частично строительства.

3. В бюджетной практике существует сформировавшаяся система отчетности исполнения годовых финансовых планов перед законодательными (представительными) органами власти, которая включает в себя и количественные оценки его выполнения. Однако о чем может говорить достижение 100% по доходам, а также по всем статьям расходов? Насколько удалось при этом достичь поставленной цели и решить конкретные задачи? По нашему мнению, такое определение качества исполнения бюджета ни в коем случае не может служить определенной оценкой выполнения бюджетной политики, а может характеризовать лишь качество разработки и исполнения самого бюджета, т. е. составление достоверного прогноза доходов, рационального

распределения расходов и четкое исполнение всех параметров годового финансового плана.

Вместе с тем важно знать, какие результаты достигнуты в тех сферах, на которые выделены денежные средства. Например, как изменилась численность граждан страны, на сколько выросла средняя продолжительность их жизни, снизилась смертность и увеличилась рождаемость населения и т. д.

Конечно, можно возразить, что результаты деятельности бюджетной сферы зависят не только от выделенных ассигнований, но и от других факторов. Следует с этим согласиться, но все-таки в условиях перехода экономики на рыночные условия хозяйствования необходимо подчеркнуть, что без выделения достаточного количества денег какую-либо работу выполнить невозможно, в т. ч. в установленный срок и качественно.

Что же надо изменить, чтобы перейти от финансирования «текущего» существования бюджетной сферы к преимущественно целевому выделению ассигнований на ее деятельность, т. е. к разработке и реализации бюджетной политики?

Прежде всего, по нашему мнению, исходя из основной цели³ – решения демографической проблемы страны, следует разработать единое дерево целей, подцелей и задач, которое включало бы вопросы развития экономики, решение максимально конкретных социальных задач, задач гарантированного обеспечения вопросов обороны, внутренней и внешней безопасности страны, совершенствования здравоохранения, культуры, науки и образования. При этом следует сформировать прозрачный механизм определения их приоритетов, который бы включал в себя

³ Мы согласны с тем, что на данном историческом этапе развития российского государства сохранение и даже увеличение численности населения являются главной целью бюджетной политики, хотя еще совсем недавно мы думали, что в качестве такой цели выступает рост благосостояния.

разработку и принятие методики такой оценки, формирование и работу с экспертным советом (экспертными советами).

Затем следует на основе сложившихся за последние несколько лет реальных пропорций разработать проекты основных, хотя бы укрупненных, нормативов финансирования главных направлений бюджетной сферы с разбивкой на соответствующие подцели и задачи. Конечно, полученные значения на этом этапе нельзя сразу же утверждать в качестве нормативов, но после всестороннего обсуждения на экспертном совете, состоящем из опытных финансистов из отраслей и регионов, их можно и нужно утвердить в качестве первоначальных нормативов с последующей небольшой ежегодной корректировкой этим же составом экспертов.

Тогда, разбив достижение цели, подцелей и задач на временные этапы, выделяя ежегодно на их достижение нормированные средства, следует добиваться их выполнения и решения. При этом, конечно, должна учитываться реально существующая региональная специфика субъектов РФ или в виде конкретных поправочных коэффициентов к нормативам, или путем предоставления права республикам, краям и областям в рамках выделенных ассигнований частично перерасщеплять средства без ущерба для решения поставленных задач, или комбинацией обеих этих возможностей в разумных пределах.

Далее необходимо оценить полученные результаты. Для этого можно сравнить количественно определенные цель, подцели и задачи с достигнутыми показателями, а также проанализировать как возможные различия, так и абсолютное получение совпадений. Это будет весьма сложная и трудоемкая работа, т. к. необходимо определить вероятные причины достижений и неудач, определить, в каких случаях они зависят от уровня управления, а в каких – от объемов выделенных средств. В значительной степени такие исследования будут облегчены тем, что можно будет сопоставлять результаты субъектов РФ, находя-

щихся в одной климатической зоне и примерно в одинаковых «стартовых» условиях. После этого, возможно, потребуется как внесение коррективов в нормативы, так и проведение определенных организационных мероприятий по частичной ротации руководства отдельных регионов. Вместе с тем, по нашему мнению, такой анализ является одним из важнейших условий перехода к более рациональной бюджетной политике, без которой те же самые результаты будут получены за счет больших затрат и в более отдаленной перспективе или вообще не смогут быть достигнуты.

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы:

- во-первых, бюджетная практика не в полной мере соответствует требованиям современного этапа развития страны и нуждается во внедрении более разумного подхода;

- во-вторых, в настоящее время создано большинство необходимых предпосылок такой работы, включая наличие политической воли;

- в-третьих, такой процесс в одной из самых консервативных сфер деятельности займет, конечно, несколько лет до полного перехода на новые условия работы финансовых органов всех уровней управления;

- в-четвертых, реализация национальных проектов требует не только разработки единого дерева целей, подцелей и задач, но и синхронизации действий по их реализации и, следовательно, восстановления общего руководства бюджетной политикой в рамках государства;

- в-пятых, обобщая все сделанные выводы, можно отметить, что без перехода на современную бюджетную политику, которой фактически придерживаются большинство развитых стран, мы неизбежно будем распылать ресурсы, и они, возможно, будут отсутствовать в необходимом количестве на реализацию приоритетной цели, составляющих ее подцелей и задач и в то же время быть в избытке на других направлениях.

В заключение следует сказать, что мы не претендуем на всестороннее освещение проблемы совершенствования бюджетного процесса, а лишь отражаем наше стремление привлечь внимание специалистов к серьезному вопросу – необходимости реформирования сложившейся бюджетной политики на всей территории страны.

**РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 06.10.2003 г.
№ 131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ» НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ.
ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ, ЗАДАЧИ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Л. С. Кочнева

*Председатель Контрольно-бюджетного комитета
Законодательного собрания Республики Карелия*

Законодательство Республики Карелия, как и законодательство любого другого субъекта РФ, принятое во исполнение Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разграничило расходные обязательства между органами государственной власти Республики Карелия и органами местного самоуправления, наделило их соответствующими государственными полномочиями.

Однако, по мнению органов местного самоуправления, действующее законодательство не в полном объеме обеспечивает работу новых муниципальных образований, формируется, как правило, с существенным запозданием, зачастую не имеет под собой достаточного экономического обоснования.

Частые изменения и поправки, вносимые в федеральные и региональные законодательные и иные нормативно-правовые

акты, вносят беспокойство и хаотичность в работу вновь образованных муниципальных образований.

Пока еще крайне недостаточно официальных толкований, разъяснений по принятым нормативным правовым актам, методических рекомендаций модельных нормативно-правовых актов.

Недостаточная четкость формулировок, их неоднозначное юридическое толкование (содержания) и полное отсутствие разъяснений в отношении конкретных расходных обязательств, связанных с осуществлением полномочий по решению вопросов местного значения, также создают трудности в реализации закона.

По мнению глав местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Карелия, расширение вопросов местного значения должно повлечь за собой соответствующие изменения законодательства Республики Карелия, регулирующего вопросы финансового нормирования, межбюджетных отношений и порядка решения вопросов местного значения.

Основные проблемы действующего законодательства, препятствующие эффективной реализации Федерального закона № 131-ФЗ на территории поселений, заключаются:

1. В принципах формирования доходов местных бюджетов.

Субъекты Российской Федерации могут часть своих налоговых поступлений перераспределять муниципальным образованиям. Но лишь путем установления для всех – и муниципальных районов, и поселений – единых нормативов отчислений. В условиях совершенно различного экономического состояния и несопоставимого налогового потенциала такой подход не достигает целей самодостаточности местных бюджетов.

Необходимо предоставить право субъектам закреплять за муниципальными образованиями не одинаковые, а дифференцированные нормативы с учетом их различий в налогооблагаемой базе.

2. Во взаимодействии муниципальных районов и поселений при решении местных вопросов в части финансирования полномочий.

Возникает необходимость внесения изменений в 131 закон, предусмотрев возможность для решения вопросов местного значения (организация библиотечного обслуживания, обеспечение услугами организаций культуры, развитие физической культуры и спорта и т. д.) использовать средства как поселенческих, так и районных бюджетов, то есть совместно участвовать в решении местных задач.

3. Установленные в настоящее время в Республике Карелия финансовые нормативы, применяемые при расчете межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных районов и городских округов, по мнению некоторых муниципальных образований, не в полной мере обеспечивают расходные обязательства по вопросам местного самоуправления (Законы Республики Карелия «О финансовых нормативах, применяемых при расчете межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных районов и городских округов», «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия»).

В муниципальных образованиях возникают вопросы по таким нормативам, как:

- норматив, предусмотренный для оценки расходных обязательств по решению вопроса местного значения поселений «Расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством»;
- норматив по вопросам владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района или поселения;

- нормативы на участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории района и на организацию, осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- норматив на обеспечение полномочий по образованию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- не определены финансовые нормативы на обеспечение деятельности представительных, контрольных органов местного самоуправления и др.

Закон Республики Карелия «О финансовых нормативах, применяемых при расчете межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных районов и городских округов» является для республики своего рода «финансовой» конституцией, обеспечивающей равное распределение финансовой помощи органом местного самоуправления на душу населения.

Как показывает практика его применения, потребуется серьезнейшая работа всех ветвей власти над дальнейшим его совершенствованием.

Как на федеральном, так и на региональном уровнях сегодня еще не урегулированы такие вопросы, как:

1. Не установлен порядок разграничения собственности на землю между муниципальными районами и поселениями, без которого разграничение муниципальной собственности не может быть осуществлено в полном объеме. Поселения не имеют возможности полностью использовать земельные ресурсы, не проведена инвентаризация земель поселений.

2. Затягивается процесс оформления права собственности на землю. Это связано с тем, что действующий порядок разграничения государственной собственности на землю, установленный Федеральным законом «О разграничении государственной

собственности на землю», является сложным. В соответствии с процедурами, предусмотренными названным законом, этот процесс может занять несколько лет.

3. Не определен порядок проведения разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между вновь образованными поселениями и муниципальными районами.

4. Имеются проблемы, связанные с передачей муниципального имущества в федеральную и государственную собственность субъектов. По мнению ОМС, необходимо эту передачу осуществлять на основании двухсторонних договоренностей и в строгом соответствии с действующим законодательством. Следует рассмотреть вопрос о создании согласительных комиссий для выработки совместных решений, когда будут соблюдены интересы и не ущемлены права каждой из сторон.

5. В соответствии с действующим федеральным законодательством администраторами штрафов за административные правонарушения являются государственные органы, уполномоченные выявлять административные правонарушения, составлять об этом протоколы. Однако отдельные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти отказываются выступать администраторами платежей в местный бюджет. Поскольку штрафы за административные нарушения среди прочих платежей формируют доходную часть местных бюджетов, представляется целесообразным дополнить статью 2 Федерального закона от 15.08.1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» положениями, обязывающими федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, являющиеся прямыми получателями средств из федерального бюджета, осуществлять администрирование по закрепленным источникам доходов по всем уровням бюджетной системы (в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и в местные бюджеты).

Переход на казначейскую систему исполнения местных бюджетов, новый порядок взаимодействия с налоговыми органами предполагают наличие средств на закупку современной оргтехники, программное обеспечение. Реализация приоритетного национального проекта «Доступное жилье» на территориях муниципальных образований (а это увеличение объемов жилищного строительства и развитие первичного рынка жилья, увеличение частных инвестиций в сектор жилищного строительства) предполагает проведение уже в 2006 году мероприятий по уточнению генеральных планов территорий поселений.

Также с целью передачи земельных участков в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирных домах, выделения участков под жилищное строительство, дополнительных поступлений земельного налога администрациям необходимо будет провести в 2006 году формирование земельных участков и документации по планировке территорий поселений.

Средства на указанные цели не запланированы ни в расходах поселений, ни в расходах муниципальных районов.

В местных бюджетах нет средств на проведение технической инвентаризации и паспортизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, на проведение работ по инвентаризации земель.

Существует и еще ряд проблем, например:

- Сложность получения кредитов для развития малого предпринимательства и создания новых рабочих мест.
- Высокий уровень безработицы, малое число создаваемых новых рабочих мест, сокращение рабочих мест на предприятиях, работающих на территории поселений.
- Плохое состояние дорог на территориях муниципальных районов и поселений, слабая материально-техническая база дорожных организаций.

– Низкий профессиональный уровень специалистов, работающих в органах местного самоуправления, необходимость проведения обучения кадров.

– Плохая оснащенность современными информационными технологиями.

В существующей статистической, налоговой и финансовой отчетности имеются недостатки, препятствующие эффективной реализации Федерального закона № 131-ФЗ на региональном уровне:

1. В статистической отчетности содержатся сведения только по крупным и средним предприятиям.

Для разработки прогноза социально-экономического развития района необходимо наличие показателей всех предприятий, осуществляющих деятельность на соответствующей территории муниципального образования. Соответственно отсутствуют статистические данные для определения налоговой базы по поселениям.

Органы статистики рассчитывают социально-экономические показатели по муниципальным образованиям только по кругу крупных и средних предприятий без учета работы малых предприятий организаций и индивидуальных предпринимателей.

Ряд показателей (валовой региональный продукт, индексы-дефляторы и др.) не рассчитываются вообще.

2. Информации, предоставляемой налоговой службой для анализа, оценки и прогноза налогооблагаемой базы самоуправления при разработке прогнозов социально-экономического развития, недостаточно.

Межрайонные инспекции Федеральной налоговой службы России, ссылаясь на статью 6 Федерального закона от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», отказывают в предоставлении информации о предприятиях и предпринимателях с ука-

занием видов деятельности, необходимой для разработки районных программ и составления прогнозных показателей.

В настоящее время налоговая инспекция предоставляет информацию только в рамках существующей налоговой отчетности.

В вышеуказанных отчетах отсутствуют показатели, предусмотренные в протоколах согласования для оценки налогооблагаемой базы по единому налогу на вмененный доход.

Налоговыми инспекциями не предоставляются:

- сведения о поступлениях налога на имущество и налога на прибыль по филиалам со ссылкой на то, что эта информация согласно НК РФ является тайной и не подлежит разглашению;
- информация по малому предпринимательству о зарегистрированных и фактически осуществляющих деятельность малых предприятиях и предпринимателей в районе в разрезе видов деятельности; о численности работников малых предприятий; об объемах налоговых поступлений от субъектов малого бизнеса в бюджет района; о предоставлении налоговых льгот.

Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 г. № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов», регламентирующее структуру информации, предоставляемую налоговыми органами в финансовые органы местных администраций, не предусматривает предоставление информации по налоговой базе администрируемых налогов и сборов.

Это исключает применение принципа комплексного подхода при проведении анализа финансово-экономического потенциала территории, что не позволяет объективно и всесторонне оценить количественные и качественные изменения базисных параметров для расчета доходной части бюджета.

Необходимо дополнить пункт 3 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 года № 410, подпунктами «г» и «д» следующего содержания:

г) о налоговой базе (в том числе по видам льгот) по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации;

д) о дополнительной информации по запросам органов местного самоуправления, необходимой при формировании и исполнении местного бюджета.

Отчетность не содержит информации о поступлении доходов в разрезе предприятий, что затрудняет прогнозирование доходной части бюджета.

Отсутствует детализация налоговой информации в разрезе поселений, в полной мере не сформирована налоговая отчетность в разрезе поселений.

Муниципальные образования Республики Карелия считают, что есть необходимость пересмотреть формы налоговой отчетности с целью расширения показателей для анализа действия решений органов местного самоуправления по введению на их территории местных налогов и сборов, единого налога на вмененный доход:

Отчетность должна содержать:

- по налогу на имущество – с указанием количества налогоплательщиков, количества объектов недвижимости в разрезе стоимости имущества или налоговых ставок, количества налогоплательщиков, освобожденных от уплаты налога, размера предоставленных льгот по видам,

- по единому налогу на вмененный доход – с указанием количества налогоплательщиков по видам деятельности, размера фактических показателей, объема начисленного налога в разрезе населенных пунктов.

Отчетность должна содержать также данные и о количестве плательщиков и объектов налогообложения в разрезе населенных пунктов, количестве объектов налогообложения в разрезе стоимости имущества, категории земель и т. д.

В целях оперативного решения вопросов своевременности поступления доходов в местные бюджеты необходима информация о недоимке в разрезе налогоплательщиков.

Для устранения необоснованного возникновения недоимки по налоговым платежам необходимо ввести обязательное проведение сверок расчетов с налогоплательщиками по итогам квартала и года.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике на 2007 год» сказано, что «налоговая отчетность должна формироваться по каждому муниципальному образованию, включая поселения».

3. Финансовая отчетность об исполнении местных бюджетов в настоящее время формируется в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Отмечено значительное увеличение отчетности, справок, таблиц, информации, предоставляемых в различные министерства и ведомства по вопросам реализации Федерального закона № 131-ФЗ.

Для того, чтобы упорядочить сбор данной информации различными федеральными и региональными министерствами и ведомствами, а также иметь достоверную информацию по реализации ФЗ №131, необходимо ввести соответствующие единые коды бюджетной классификации для учета средств бюджета в разрезе полномочий.

Правительству РФ необходимо разработать новую кодификацию расходов местных бюджетов по переданным им государственным полномочиям.

В соответствии со статьями 34, 38 ФЗ № 131-ФЗ в структуре органов местного самоуправления могут создаваться контроль-

ные органы муниципальных образований (КСП, ревизионная комиссия и другие) в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Какие же проблемы возникают при реализации положений вышеуказанных статей федерального закона в Республике Карелия?

Органы муниципального финансового контроля по состоянию на 1 июня 2006 года в Республике Карелия не образованы.

По мнению отдельных муниципальных образований, наличие в структуре представительных органов местного самоуправления контрольного органа местного самоуправления в соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ не является обязательным.

В связи с этим, уставами отдельных муниципальных районов создание органа муниципального финансового контроля не предусмотрено. В Прионежском муниципальном районе вопрос о создании муниципального контрольного органа вообще не рассматривался.

В Пудожском муниципальном районе решение о создании контрольного органа будет принимать новый состав представительного органа, который будет сформирован после выборов в октябре 2006 года.

Решением Петрозаводского городского Совета от 25.02.2005 года «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования города Петрозаводска» предлагалось создать в структуре органов местного самоуправления орган муниципального финансового контроля (контрольный орган). Однако в регистрации вышеуказанного решения Петрозаводскому городскому Совету было отказано. Таким образом, в настоящее время в структуре органов местного самоуправления Петроза-

водского городского округа орган муниципального финансового контроля отсутствует. Вопрос о его создании находится в стадии рассмотрения.

Советы представительных органов местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных районов и городских округов Республики Карелия и положениями о бюджетном процессе самостоятельно осуществляют предварительный, текущий и последующий муниципальный финансовый контроль.

Контрольная деятельность осуществляется с участием комиссий, других органов местного самоуправления в соответствии с решением Советов: планово-бюджетные комиссии (Пудожский муниципальный район), бюджетные комиссии (Прионежский муниципальный район), комиссия по бюджету (Лахденпохский муниципальный район), а также в ходе обсуждения и утверждения проектов решений о бюджете, в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов и рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов и др.

Объектом контроля Советов муниципальных районов и городских округов является рассмотрение вопросов формирования, утверждения и исполнения бюджетов и отчетов об их исполнении, планов и программ социально-экономического развития территорий, а также осуществление контроля за управлением и распоряжением имуществом муниципального образования.

В отдельных муниципальных образованиях республики функции органа муниципального финансового контроля, в том числе осуществление контроля за расходованием средств получателями бюджета и финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей средств, возложены на районное финансовое управление в соответствии с уставом муниципального района (Кондопожский, Питкярантский, Медвежьегорский муниципальные районы, Костомукшский городской округ).

В Кемском муниципальном районе в структуре органов местного самоуправления района утвержден орган муниципального финансового контроля, создание которого планируется в первом полугодии 2006 года.

В Сегежском, Лоухском и Муезерском муниципальных районах планируется сформировать в течение 2006 года ревизионные комиссии.

Порядок формирования и организация деятельности ревизионных комиссий Сегежского городского и Лоухского районного Советов в настоящее время разрабатываются и будут рассмотрены на очередных сессиях Советов местного самоуправления.

Основная проблема формирования контрольных органов – дотационность и дефицитность местных бюджетов и невозможность в связи с этим финансировать расходы на содержание органов внешнего финансового муниципального контроля за счет собственных доходов.

По информации муниципальных образований Республики Карелия, создание постоянно действующих органов муниципального финансового контроля возможно при внесении изменений в Закон Республики Карелия «О финансовых нормативах, применяемых при расчете межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных районов и городских округов», в котором должны быть пересмотрены норматив численности муниципальных служащих органов местного самоуправления и финансовый норматив на содержание муниципальных служащих органов местного самоуправления, соответствующее финансовое и техническое обеспечение, инструктивный материал, а также проведение профессиональной подготовки или переподготовки кадров.

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Е. А. Кузнецов

Академия бюджета и казначейства Министерства финансов РФ

В последние годы систематически увеличивается объем финансовой помощи, оказываемой из федерального бюджета. Обусловлено это тем, что реальный баланс между доходами и расходами в территориальных бюджетах обеспечивается не за счет роста в них налоговых доходов, адекватных росту расходов, в том числе передаваемых с федерального уровня, а за счет оказания финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета.

Конечно, в условиях огромной дифференциации уровня бюджетной обеспеченности, характерной для разных регионов России, финансовая помощь федерального бюджета необходима. Однако оказывать ее надо иными способами, чем это делается сегодня: не через чрезмерно разросшиеся фонды финансовой поддержки, а путем построения более рациональной системы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ. Необходима разработка новой стратегии межбюджетных отношений.

В частности, вызывает сомнение правомерность трактовки понятия «собственные доходы бюджета», в состав которых включены безвозмездные и безвозвратные перечисления в виде межбюджетных трансфертов (кроме субвенций из федерального и региональных фондов компенсаций). Эта трактовка собственных доходов бюджета, данная в новой редакции ст. 47 Бюджетного кодекса РФ, подрывает основы финансовой самостоятельности субфедеральных и муниципальных образований, не заинтересовывает территориальные органы управления в развитии экономики на подведомственной территории, ориентирует на финансовое иждивенчество.

Первостепенное значение, на наш взгляд, имеет проблема распределения налогов между звеньями бюджетной системы РФ,

поскольку без создания стабильной и весомой налоговой базы для субъектов РФ и муниципальных образований невозможно обеспечить развитие территорий, а значит – и экономики в целом.

На данный момент значительно сужен перечень собственных региональных (их теперь всего три) и местных налогов (их осталось два), в связи с чем более 80% итоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют отчисления от федеральных налогов.

В связи с принятием Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» самой острой проблемой становится продолжающееся сужение собственной финансовой базы местных бюджетов. За ними закреплены всего два налога: земельный и на имущество физических лиц. У органов местного самоуправления нет заинтересованности в развитии предпринимательства на их территории, так как действующим законодательством ликвидировано зачисление в местный бюджет налога на прибыль даже по ставке 2%. К тому же на федеральном уровне за местными бюджетами не закреплены на постоянной основе доходы от большинства федеральных налогов (кроме отчислений по налогу на доходы физических лиц, по единому сельхозналогу и единому налогу на вмененный доход). И хотя в Бюджетном кодексе РФ есть норма, позволяющая региональным законодательным органам утверждать нормативы отчислений от федеральных налогов, подлежащих зачислению в местные бюджеты, тем не менее эту норму рекомендательного характера следует сделать обязательной, закрепив ее в Бюджетном кодексе РФ.

В результате недочетов действующего законодательства из года в год подрываются финансовые основы для развития в регионах собственной налоговой базы, а формирование доходов в региональных и местных бюджетах происходит за счет увеличения финансовой помощи из федерального бюджета. Причем сама эта помощь предоставляется за счет ежегодно формируемых пяти фондов.

Наряду с целевыми фондами финансовой поддержки в федеральном бюджете ежегодно увеличиваются объемы средств, направляемых на финансирование конкретных задач. Все это приводит к росту федеральной помощи, оказываемой субъектам РФ, бюджеты 2006 г. которых сформированы в целом по стране более чем на 16% за счет федеральных средств, а в каждом третьем регионе доходная часть консолидированного бюджета – более чем наполовину.

Подобная практика формирования доходной базы территориальных бюджетов является экономически неоправданной. Вместо этого необходимо увеличить налоговую составляющую их доходной базы. Сделать это можно за счет расширения перечня региональных налогов и установления дифференцированных нормативов распределения доходов между бюджетами по федеральным налогам.

Также следует отметить неправомерность стремления к унификации межбюджетных отношений на всех уровнях управления. Однако и безграничная дифференциация форм и методов перераспределения финансовых ресурсов привела бы к общей неуправляемости финансами страны. Выходом могла бы стать типизация межбюджетных отношений, основанная на сочетании единых основных элементов системы межбюджетных отношений с наиболее существенными отличиями, характерными для групп регионов. Такой подход к межбюджетным отношениям вполне обоснован, поскольку, с одной стороны, наличие многообразных форм межбюджетных отношений требует единых подходов к их применению, определяемых федеральным центром, а с другой – единые подходы не должны быть слишком жесткими, иначе они будут сковывать инициативу в регионах и на местах.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований является сегодня одной из наиболее актуальных проблем, и введение единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов не только не снижает различия в бюджетной обеспеченности, но и усиливает их. А чтобы сгла-

дить это неравенство, приходится опять прибегать к трансфертам, выделяемым из фондов оказания финансовой помощи. Альтернативой применению отрицательных трансфертов могли бы выступать тоже дифференцированные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, поскольку с их помощью перераспределялись бы средства в пользу бедных муниципалитетов.

Однако на данный момент важно правильно определить количественные размеры нормативов, позволяющие органам местного самоуправления получить объем средств, достаточных для выполнения установленных расходных обязательств.

Слабая финансовая база не в состоянии обеспечить массу новых расходных обязательств, возложенных на местные бюджеты. Согласно данным, полученным на основе мониторинга, проведенного Конгрессом муниципальных образований России, практически у всех муниципальных образований наблюдается несбалансированность бюджетов в результате более высокого роста расходов сравнению с доходами.

Причины несбалансированности бюджетов очевидны: при подготовке реформы местного самоуправления доходные источники местных бюджетов были рассчитаны только исходя из закрепленных ранее полномочий, в связи с чем дополнительно переданные на местный уровень обязательства оказались в данном случае без их обеспечения бюджетными средствами.

Финансовой устойчивости местных бюджетов существенно мешают ежегодные, а иногда вносимые дважды в год изменения нормативов отчислений от регулирующих налогов.

Опыт работы органов местного самоуправления показывает, что их деятельность по формированию доходов местных бюджетов должна существенно различаться в зависимости от финансового состояния, особенностей и возможностей формирования доходной базы на территории каждого муниципального образования.

Между тем, как показала практика, основная часть регионов РФ выживает именно благодаря финансовой помощи, оказываемой из федерального бюджета. В этих условиях особенно тщательно должны просчитываться выпадающие доходы и источники их восполнения. Однако в реальной жизни этого не происходит, подтверждением чему может служить пример неполной компенсации выпадающих доходов бюджетам субъектов РФ, предусмотренной в проекте федерального бюджета на 2006 год.

УЛУЧШЕНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО КЛИМАТА КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

А. Е. Курило

*Старший научный сотрудник Института экономики КарНЦ РАН,
г. Петрозаводск*

Улучшение предпринимательского климата является важнейшим показателем степени успешности рыночных реформ, уровня эффективности конкурентной экономики. А это в свою очередь должно стать важным фактором в решении задачи по увеличению в два раза валового внутреннего продукта (ВВП) к 2010 году. И здесь не обойтись без взвешенной экономической политики федеральных и региональных властей. Для обеспечения устойчивого экономического роста важны качественные изменения, обеспечивающие глубокую структурную трансформацию экономики. Необходимо определить направления по формированию институциональной структуры рыночной экономики, выявить проблемы, сдерживающие развитие предпринимательства. Для оживления предпринимательского климата как в России, так и ее регионах необходимо направить усилия по следующим основным направлениям развития.

Первое направление – налоговая реформа. В целом действующая в настоящее время система налогообложения носит

преимущественно фискальный характер и направлена на пополнение бюджета путем максимального изъятия средств у предприятий, что практически лишает предпринимателей прибыли и может рассматриваться как существенный барьер для начала предпринимательской деятельности. Предметом особого беспокойства предпринимателей является частое изменение налогового законодательства. Кроме того, при введении новых налогов не анализируются их последствия и не принимаются меры для исправления возникающих в связи с этим негативных воздействий. Поэтому законы, касающиеся предпринимательства и изменения налогов, перед принятием должны проходить независимую экспертизу в научных и других организациях для предотвращения их глобальной корректировки после вступления в действие.

В 2005 году в республике действовало 4628 малых предприятий. Основное количество предприятий сосредоточено в сфере торговли и общественного питания, в промышленности и строительстве. Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, составил 146 млн. руб., что почти в 3 раза больше, чем в 2004 году.

Снижение налоговой нагрузки является одной из принципиальных задач органов федеральной власти как фактора стимулирования экономического роста. За последние же годы удельный вес налоговых доходов в доходной части республиканского бюджета возрастает. В 2005 году этот показатель составил 74,9% и превысил показатель 2004 года на 10 процентных пунктов.

Снижение налогового бремени – как направление оживления предпринимательской активности – является положительным фактором. Но его необходимо увязывать с бюджетным процессом, так как без такой увязки возникают проблемы с формированием республиканского бюджета.

Второе направление – реформа бюджетных расходов. В настоящее время актуальной является проблема реструктуризации

расходов бюджета. Этот процесс закладывает предпосылки для улучшения предпринимательского климата. Тому есть исторические примеры. Страны, которые смогли ощутимо сократить долю государственных расходов в ВВП, добились быстрого экономического роста. С таким шагом связано «японское экономическое чудо» 50-70-х годов XX века, корейское, тайваньское, гонконгское «чудо» 60-90-х годов.

Доля расходов бюджета РК от валового регионального продукта имеет тенденцию к повышению. В 2005 году доля расходов бюджета РК составила 16,4% от ВРП (14,6% в 2004 г.).

Третье направление – формирование благоприятного предпринимательского климата, или снятие административных барьеров. Это одно из главных направлений работы по стимулированию экономического роста.

К четвертому направлению, требующему первоочередного решения, можно отнести регулирование внешнеэкономической деятельности. Таможенное регулирование является одним из инструментов экономической политики государства.

Пятым направлением влияния федеральной экономической политики на развитие предпринимательства в регионах можно считать осуществление эффективного контроля за деятельностью естественных монополий.

Таким образом, экономическая политика федерального центра влияет на развитие регионов и поэтому должна вестись взвешенно и продуманно. Проведение целенаправленной экономической политики федеральными и региональными властями в данных направлениях, что можно утверждать с высокой степенью вероятности, приведет к повышению темпов экономического роста в России и в Карелии.

Муниципалитеты тоже могут принять участие в активизации развития предпринимательства через участие в разработке программ развития малого предпринимательства на самоуправляемых территориях. Главной целью таких программ является выработка политики местных органов управления в области

предпринимательства, обеспечивающей формирование равных благоприятных условий развития деловой активности населения и достижения на этой основе динамичного подъема уровня жизни на самоуправляемой территории.

Разрабатываемые мероприятия программы должны быть направлены на:

- значительное повышение результатов производства, в первую очередь товаров народного потребления и услуг населению;
- эффективное решение социальных и экологических проблем самоуправляемой территории;
- дальнейшее развитие и совершенствование хозяйственного потенциала самоуправляемой территории, его приоритетную направленность на решение первоочередных местных проблем, а также на решение ключевых проблем Республики Карелия, Российской Федерации.

Для достижения главной цели программы необходимо обеспечить решение следующих блоков задач:

1. Создание рыночной инфраструктуры.
2. Реализация мер, направленных на развитие конкуренции, создание служб правовой поддержки и защиты предпринимательства, а также усиление борьбы с преступлениями в сфере экономики.
3. Создание режима наибольшего благоприятствования для развития малого предпринимательства.
4. Ориентация предпринимательства на решение приоритетных социально-экономических и экологических проблем самоуправляемой территории.

Приоритетные направления развития предпринимательства на конкретных самоуправляемых территориях устанавливаются на основе системного анализа сложившейся в районе структуры производства, потребностей населения в товарах и услугах, имеющихся свободных или нерационально используемых сырьевых и трудовых ресурсов, экологической обстановки. При этом

учитываются требования к социальному развитию самоуправляемой территории.

5. Создание и адаптация широкого круга населения к рыночным отношениям, обучение и подготовка кадров предпринимателей.

6. Расширение сферы предпринимательства за счет разгосударствления и приватизации собственности местных органов власти.

7. Ускоренное проведение земельной реформы, содействие развитию предпринимательства в сельском хозяйстве.

8. Создание экономического механизма территориального регулирования и других условий развития предпринимательской деятельности, в том числе:

- разработка научно-экономического инструментария по формированию рациональной системы налоговых льгот для конкретных предпринимательских объектов и структур, обеспечивающих рост благосостояния жителей и увеличение производственно-экономического потенциала самоуправляемой территории;

- внедрение современных методов финансово-кредитной поддержки посредством создания и функционирования фондов специального назначения;

- расширение практики льготного налогообложения банковских структур, предоставляющих в свою очередь на льготной основе кредиты приоритетным сферам предпринимательской деятельности;

- создание прочих экономических и административных условий, делающих данную территорию благоприятной для расширения сферы предпринимательской деятельности и привлечения российских и иностранных инвестиций, в том числе упрощение процедур регистрации и лицензирования, отвода земельных и других угодий, предоставления производственных площадей, развитие рынка жилья и т. д.;

- внедрение методов воздействия на предпринимателей, чья деятельность наносит ущерб окружающей среде;
- организация мониторинга (наблюдения и анализа) за ходом реализации программы и системы оперативного управления предпринимательской деятельностью в пределах законодательно закрепленной компетенции местных органов.

Разработку программ по поддержке малого предпринимательства на самоуправляемой территории следует осуществлять в такой последовательности:

- сбор исходных данных по району, необходимых для проведения системного анализа;
- проведение системного анализа, обоснование вариантов возможных оптимальных направлений развития предпринимательства на самоуправляемой территории;
- выбор основного варианта;
- разработка конкретных мероприятий по поддержке предпринимательства, определенных по срокам, месту проведения, основным исполнителям, объектам и источникам финансирования, а также другой необходимой информации;
- согласование мероприятий с заинтересованными сторонами;
- формирование выходного документа (собственно программы), включающее свод результатов и решение «межотраслевых», территориальных проблем.

Разработку предложений по развитию малого предпринимательства следует начинать с оценки предпринимательской деятельности на самоуправляемой территории. В этой оценке необходимо, базируясь на данных местных статистических органов, решений по регистрации новых предприятий и организаций, анкетирования предпринимателей, определить количество имеющихся в районе предпринимательских структур, т. е. работающих на основе частной собственности.

Для оценки предпринимательской деятельности на самоуправляемой территории рекомендуется создание электронного

банка данных по предприятиям, функционирующим на предпринимательской основе. В настоящее время в стране существует несколько регистров и классификаторов, представляющих собой справочники товаров, услуг и производителей. Но в современных условиях на уровне самоуправляемых территорий не всегда возможно уделять достаточно внимания созданию обстановки, способствующей развитию малого предпринимательства. И в этом случае такие полномочия могут делегироваться на более высокий уровень. Но следует помнить, что это все-таки временное явление.

Практика экономических реформ в России дает основания утверждать, что государственная экономическая политика, которая главной целью имеет построение основ рыночной системы, должна быть в кратчайшие сроки дополнена эффективной региональной политикой, в рамках которой было бы возможно проводить дифференцированную по регионам федеральную политику [4].

Для Республики Карелия с ее достаточно большой территорией, разным уровнем социально-экономического развития административных территорий одним из важнейших элементов экономической политики (реализации Концепции социально-экономического развития) является развитие самоуправляемых территорий. Формируются новые взаимоотношения, в которых самоуправляемые территории республики должны стать полноправными участниками социальной и экономической деятельности.

Одним из элементов их взаимоотношений является малое предпринимательство, которое по своей природе является региональным и может решать достаточно много проблем самоуправляемых территорий. Для этого необходимы подсистема разработки программ развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории и методика их разработки. Подсистема строится на основе уже действующей в Республике Карелия единой системы стратегического управления развитием

республики [4]. Она является одним из элементов этой системы и предусматривает разработку программных документов на всех уровнях, начиная с малых предприятий и предпринимателей без образования юридического лица. К числу этих документов относятся (рис. 1):

- на уровне Правительства республики – Концепция социально-экономического развития с обязательным разделом «Развитие малого предпринимательства»;
- на уровне Министерства РК, как органа, уполномоченного Правительством РК, координирующего развитие малого предпринимательства, – «Программа развития малого предпринимательства в РК»;
- на уровне общественных некоммерческих объединений предпринимателей – предложения по развитию малого предпринимательства для реализации на территории республики и на самоуправляемых территориях;
- на уровне самоуправляемых территорий – «Программы развития малого предпринимательства на территории»;
- на уровне малых предприятий и предпринимателей без образования юридического лица – бизнес-планы.

Все эти документы представляют собой комплекс взаимосвязанных основополагающих элементов, определяющих развитие предпринимательства и реализуемых на территории республики. Это позволяет более полно использовать ресурсы республики и включить в процесс развития малого предпринимательства все уровни управления. Тем самым происходит мобилизация ресурсов для развития территории. Это и есть новая система экономических отношений при ограниченности ресурсов в условиях становления органов самоуправления и смены государственной формации.

В этих условиях возникает актуальная необходимость создания основных принципов методики разработки и составления программ развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории.

Территориальное самоуправление – это совместная деятельность людей, проживающих в одной местности, направленная на создание нормальных условий жизни (за счет совместной деятельности), на обеспечение комплексного социально-экономического развития территории, на сохранение и воспроизводство окружающей среды.



Рис. 1. Программные документы развития малого предпринимательства на территории

Самоуправляемая территория является сложной целенаправленной системой. Вместе с тем она – часть системы более

высокого порядка – экономики республики в целом. Целенаправленное развитие системы обеспечивается за счет управления.

В широком смысле слова управление – процесс упорядочения организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических), обеспечивающий сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, достижение намеченной цели. Применительно к процессу развития малого предпринимательства это означает сознательную деятельность местной власти по осуществлению воздействия на объекты и процессы, в том числе и на людей, для придания им определенного направления действий, которое должно, в конечном счете, привести в эффективному развитию малого предпринимательства. Иначе – это мотивированное воздействие субъекта управления (органы власти) на объект управления (малое предприятие) [5].

Нас интересует система управления развитием малого предпринимательства на самоуправляемой территории с позиций изучения элементов этой системы и связей между ними, определяющих характер развития малого предпринимательства. Далее на этой основе нужно определить структуру управления развитием малого предпринимательства. Это вписывается в принципы системного подхода, который предполагает рассмотрение самоуправляемой территории как системы, состоящей из взаимосвязанных частей.

Орган местного самоуправления координирует работу по развитию предприятий на своей территории. Он прогнозирует развитие территории, то есть определяет перспективу как вероятностное научно обоснованное суждение о возможных состояниях того или иного явления в будущем и об альтернативных путях и сроках их осуществления [6]. Это усиливает функции анализа, поскольку необходимо производить сопоставление прогнозных показателей социально-экономического развития с фактически полученными с целью исследования причин такого

расхождения и корректировки выполняемых действий или прогнозов.

Сегодня при существующей значительной неопределенности внешней экономической среды самоуправляемые территории практически не имеют соответствующей методики среднесрочного и долгосрочного прогнозируемого развития, базирующейся на использовании методов прогнозирования, способных адекватно отражать условия формирования рыночных отношений. Поэтому прогнозы развития самоуправляемых территорий оказываются чем-то средним между поисковыми (исследовательскими) прогнозами, определяющими возможное состояние исследуемого объекта в будущем, исходя из тенденций его развития в прошлом и настоящем, и нормативными (целевыми), определяющими пути и сроки достижения целей [3].

В то же время основной задачей прогнозирования является ориентация управления на возможные изменения в будущем состоянии как объекта управления, так и окружающей его внешней среды. При этом необходимо проанализировать, обобщить и дать аргументированный, всесторонне обоснованный ответ на три основных вопроса. Во-первых, в каком направлении вести развитие, во-вторых, какими способами достигнуть поставленных целей и, в-третьих, каков конечный результат [2]. Эти задачи могут быть решены в рамках квалифицированно разработанной программы развития малого предпринимательства самоуправляемой территории.

Основные методологические принципы разработки программы, отвечающие требованиям современной экономической ситуации, сводятся к следующему:

1. Программа развития малого предпринимательства самоуправляемой территории должна базироваться на согласовании экономических интересов всех экономических субъектов территории.

2. Информационной базой для подготовки программ развития должна служить система прогнозов.

3. Основным методом прогнозирования развития должно быть имитационное моделирование с выделением базовой модели развития.

4. Подготовка, принятие и выполнение решений в области развития малого предпринимательства должны обеспечиваться за счет координационного регулирования целей развития предприятий и организаций на основе согласования экономических интересов всех субъектов управления.

5. Координационное регулирование должно базироваться в основном на использовании разнообразных экономических методов управления, позволяющих обеспечить согласованное развитие малых предприятий и стимулирование их деятельности.

6. Организационная структура системы развития малого предпринимательства должна адекватно отражать функции управления развития, быть гибкой, многозвенной, сочетающей экономические методы управления с административными.

Главной целью Программы является создание на уровне самоуправляемых территорий социально-экономических, организационно-хозяйственных, финансовых, материальных и других условий, обеспечивающих поддержку предпринимательства.

В основе своей программа должна предусматривать:

- создание равных стартовых условий каждому предпринимателю;
- упорядочение и упрощение процедур регистрации новых предприятий;
- предоставление муниципальных гарантий, позволяющих эффективно инвестировать денежные средства;
- создание системы муниципальной поддержки предпринимательства, системы правовой защиты прав предпринимателей;
- удовлетворение потребностей местного населения посредством насыщения рынка товарами, услугами, произведенными силами предпринимательского сектора экономики;

- создание благоприятных условий для оздоровления окружающей среды;
- формирование позитивного общественного мнения в отношении законной и честной предпринимательской деятельности.

Программа развития предпринимательства должна быть ориентирована на развитие малого предпринимательства непосредственно на самоуправляемой территории. Поэтому особое внимание необходимо уделять приоритетным отраслям экономики района.

Учитывая выполнение перечисленных условий, можно рассчитывать на получение следующих результатов:

- наполнение местного рынка товарами и услугами;
- снижение уровня безработицы как следствие открытия новых рабочих мест;
- структурная перестройка экономики самоуправляемой территории.

Кроме того, внимательное отношение к малому предпринимательству ускорит создание предпосылок для повышения уровня благосостояния общества и формирования слоя собственников, как социальной основы стабильного развития самоуправляемой территории.

Конечной целью программы является повышение уровня жизни населения, проживающего в районе. Цель эта должна достигаться за счет создания условий для полного раскрытия способностей людей, стимулирования у них стремления вложить силы в перспективные, приоритетные для района направления деятельности. Это в немалой степени зависит от уверенности предпринимателя в получении за свои усилия соответствующего дохода или другой экономической выгоды (например, снижение налога, получение льготного кредита и т. д.).

Разработка программ развития и поддержки предпринимательской деятельности на самоуправляемой территории почти

не имеет аналогов в практике отечественной экономики. Мировой опыт может быть использован с известными оговорками.

Программа поддержки малого предпринимательства должна являться составной частью программы социально-экономического развития района. Это обеспечит приоритетность мероприятий, включенных в программу, исключит повторное финансирование мероприятий и устранит причины, сдерживающие развитие региональных программ. А к сдерживающим факторам относятся:

- жесткая налоговая политика, что особенно отражается на уровне эффективности вложенного капитала в условиях ограниченной платежеспособности населения;
- трудности создания материальной базы из-за отсутствия реальной возможности для получения кредита под приемлемые проценты;
- инфляция, нестабильный курс рубля, которые не позволяют прогнозировать ситуацию на рынке;
- отсутствие производства, поставляющего технологии, оборудование для малого предпринимательства;
- отсутствие кредита доверия, системы страхования инвестиций в развитие малого предпринимательства на территории.

Программа призвана обеспечить благоприятную конкурентную среду на самоуправляемой территории путем создания многочисленных малых предприятий, которые и должны способствовать нормальному экономическому развитию территории. На базе аналитических материалов, разработанных в программе, строится работа территориальных органов управления по развитию предпринимательской деятельности. На основе программы должна быть выработана политика местных органов управления по развитию и поддержке предпринимательской деятельности.

Инициатива разработки программы развития малого предпринимательства на самоуправляемой территории должна принадлежать органам местного самоуправления. В этом случае

удается реализовать задачу полной сопоставимости результатов программной проработки проблем по всей территории, осуществить сравнительный анализ положительного и отрицательного опыта с последующей разработкой системы рекомендаций и мероприятий по сдерживанию негативных тенденций и распространению положительного опыта. Кроме этого, владение инициативой и информацией позволит выйти на республиканский уровень с целью уточнения законов и подзаконных актов.

Для учета интересов и возможностей поселков, деревень и других населенных пунктов, находящихся на самоуправляемой территории, к процессу разработки и реализации программы привлекаются представители соответствующих органов самоуправления.

Финансовое обеспечение разработки и реализации основных мероприятий программы осуществляется из следующих источников:

- бюджет местного самоуправления;
- средства местных союзов и ассоциаций предпринимателей, а также отдельных предпринимателей;
- средства российского и республиканского фондов поддержки малого предпринимательства;
- средства предприятий и организаций государственного сектора;
- кредиты банков.

Разработка программы осуществляется за счет привлекаемых средств, а реорганизация основных мероприятий – преимущественно за счет кредитных средств, полученных на возвратной основе из различных фондов. Средства аккумулируются в территориальном фонде поддержки малого предпринимательства.

Конкретные объемы финансовых ресурсов местного бюджета, направляемых на разработку и реализацию программы, определяются с учетом конкретной финансово-экономической ситуации. При этом выделенные средства поступают преимущест-

венно на развитие региональных рыночных структур, на создание инфраструктуры, а также на разработку и реализацию других мероприятий.

Главной целью разрабатываемой программы является выработка политики местных органов самоуправления в области предпринимательства, обеспечивающей формирование равных благоприятных условий для развития деловой активности населения и достижения на этой основе динамичного подъема уровня жизни на самоуправляемой территории. Для достижения ее необходимо обеспечить решение следующих блоков задач:

- создание рыночной инфраструктуры;
- развитие конкуренции, создание служб правовой поддержки и защиты предпринимательства, а также усиление борьбы с преступлениями в сфере экономики;
- создание режима наибольшего благоприятствования для развития малого предпринимательства;
- ориентация предпринимательства на решение приоритетных социально-экономических и экологических проблем самоуправляемой территории;
- создание условий для адаптации широкого круга населения к рыночным отношениям, обучение и подготовка кадров предпринимателей;
- расширение сферы предпринимательства за счет приватизации муниципальной собственности;
- содействие развитию предпринимательства в сельском хозяйстве;
- создание экономического механизма муниципального регулирования и других условий развития предпринимательской деятельности, в том числе: разработка научно-экономического инструментария по формированию рациональной системы налоговых льгот для конкретных предпринимательских объектов и структур, обеспечивающих рост благосостояния жителей и

увеличение производственно-экономического потенциала самоуправляемой территории.

Это наиболее общий набор целей и задач программ развития предпринимательства на самоуправляемой территории. После проведения этапа анализа цели программы уточняются и определяются приоритетные.

Использование данных методических принципов органами самоуправления при развитии малого предпринимательства, на наш взгляд, позволит им в концентрированном виде представить проблемы территории, их взаимосвязь и, самое главное, наметить пути их решения. Без активного участия местного самоуправления в процессе становления малого предпринимательства развитие территории будет проходить достаточно медленно. От улучшения предпринимательского климата зависит успешное развитие территорий, которое непосредственно связано с ростом доходов бюджета.

Список использованной литературы

1. Блотнер Б. Л. Малый и средний бизнес в системе местного самоуправления / Б. Л. Блотнер, В. А. Гладкий. СПб., 2004.
2. Горелова В. Л. Основы прогнозирования систем / В. Л. Горелова, Е. А. Мельникова. М.: Высшая школа, 1986.
3. Жаров В. С. Управление развитием экономики региона / В. С. Жаров. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 1998.
4. Немкович Е. Г. Возрождение Карелии. Научно-методологические основы разработки Концепции социально-экономического развития Республики Карелия / Е. Г. Немкович, А. И. Шишкин. Петрозаводск, 1999.
5. Словарь-справочник менеджера / Под ред. М. Г. Лапусты. М.: ИНФРА-М, 1996.
6. Экономическая энциклопедия / Под ред. Л. И. Абалкина. М.: ОАО «Издательство "Экономика"», 1998.

ПРИОРИТЕТЫ ТВОРЧЕСКОГО ТРУДА И ЕГО ОПЛАТА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

А. Б. Кушнир

Младший научный сотрудник

ФГУП «НИИ труда и социального страхования»

Современная экономическая наука признает творческий труд как труд сложный, имеющий собственные специфические признаки. Данные специфические признаки, по мнению многих специалистов, определили сложность исследования творческого труда и его недостаточную изученность.

Специфика творчества во многом повлияла на структуру организации и оплату творческого труда в нашей стране. Что касается организационной структуры, то она представляет собой сеть специальных научных институтов, каждый из которых являл уникальную по целям и задачам организацию. Каждый создаваемый институт входил в структуру отечественной академии наук или отраслевого ведомства. Целью учреждения данных институтов было создание для коллективов творческих работников условий, необходимых для поиска новых направлений в науке, и в рамках этого направления для проведения дальнейших исследований, разработок. Работа в данных институтах велась согласно творческим планам коллективов, по необходимости с корректировкой календарных сроков и тем исследований патронирующим ведомством, вызванной актуальностью государственных задач дальней или близкой перспективы. Созданная таким образом государством научная отрасль требовала создания системы оплаты труда научных работников, способной влиять на эффективность развития потенциала научной отрасли.

Исследования в сфере оплаты труда работников науки проводились параллельно с развитием структуры научной отрасли. Специфика творческого труда и его недостаточная изученность требовали постоянного проведения исследований в данном направлении. Совершенствование системы оплаты труда научных

работников, проводившееся в разные периоды времени, подтверждает это.

К началу 70-х годов в СССР (и соответственно в России) действовала система стимулирования научных работников, которая фактически базировалась на двух подходах к оплате труда. Соответственно научные работники были категорированы на две группы.

К первой группе были отнесены научные работники, имевшие ученую степень кандидата или доктора наук. Фактор наличия у работника ученой степени оказывал сильное влияние на повышение размеров должностного оклада.

Считалось, и небезосновательно, что наличие у сотрудника ученой степени свидетельствует о высоком уровне его квалификации и согласно принятой системе должно отображаться в уровне его заработной платы. Кроме того, действовавшая система предусматривала в качестве фактора дифференциации окладов научных сотрудников, имевших ученую степень, длительность научно-педагогического стажа работы. Были установлены три стажевые группы по оплате труда: до 5 лет; от 5 до 10 лет; свыше 10 лет.

Таким образом, система, оплаты труда сотрудников научно-исследовательских учреждений, имевших ученую степень, строилась исходя из соблюдения следующих принципов: занимаемая работником должность; наличие ученой степени; стаж научно-педагогической работы. Последние два фактора позволяли дифференцировать оплату труда сотрудников, занимающих равные должности, и соответственно по-разному оценивать их квалификацию и личный трудовой вклад.

Ко-второй группе были отнесены сотрудники, не имевшие ученой степени. Размеры их должностных окладов были существенно ниже, чем у сотрудников, имевших ученую степень. Повышение заработной платы данной категории сотрудников допускалось в рамках предусмотренной в схеме должностных окладов вилки должностного оклада. Данное повышение прово-

дилось с учетом стажа научной работы сотрудника и его трудовых показателей. Кроме того, в отдельных случаях руководителям научных учреждений разрешалось назначать повышенные должностные оклады сотрудникам, не имеющим ученой степени, за высокие результаты в научной работе.

Негативной чертой описанной системы оплаты труда научных работников была возможность появления ситуации, при которой научный работник, утративший творческую мотивацию, но имеющий ученую степень и достигший положения в должностной иерархии, удовлетворяющего его потребности, мог фактически прекратить действительную творческую активность, сосредоточившись на сохранении за собой достигнутых позиций. Заработная плата такого работника зависела не от его трудового вклада, а от заслуг прошлого времени. Таким образом, можно заключить, что на определенном этапе заработная плата теряла свою стимулирующую к творчеству функцию, что негативно характеризует описанную систему повышенных должностных окладов для работников, имеющих ученую степень.

С целью устранения возможных негативных противоречий в оплате труда научных работников с конца 60-х годов в стране был проведен широкомасштабный эксперимент по внедрению экспериментальных систем оплаты труда, впервые введенный для научных работников НИФХИ имени Л. Я. Карпова. Суть эксперимента заключалась в проведении аттестации на принципах коллегиальной оценки результатов научной работы каждого сотрудника за определенный период. Полученная оценка могла существенно повлиять на размер оплаты труда в ту или иную сторону. При этом был расширен список факторов, определяющих размер должностного оклада, что должно было стать и стало дополнительным стимулом для деятельности каждого работника. В некоторых организациях в ходе эксперимента повысилась эффективность труда.

Серьезной проблемой, с которой столкнулась научная отрасль, оказалось отставание в ней повышения заработной платы

на фоне повышения заработной платы в других отраслях экономики. В связи с этим престиж научной работы вскоре снизился по отношению к другим отраслям народного хозяйства и начался отток из науки молодых специалистов.

Данную проблему попытались решить в ходе реформ второй половины 80-х годов. Однако увеличение заработной платы не оправдало себя как стимул к подлинно творческому труду. Возможное увеличение заработной платы, опирающееся на принципы, заложенные в описанном нами эксперименте, часто проводилось поголовно, не базируясь на объективных оценках результатов творческого труда. Кроме того, получила развитие тенденция, впервые появившаяся в ходе эксперимента, когда работник охотнее брался за решение небольшой научной задачи с легко прогнозируемым результатом, чтобы в короткий срок гарантированно обеспечить себе количество баллов, необходимое для положительной аттестации. В связи с этим зачастую работа по сложным и долговременным темам сокращалась. Кроме того, были случаи, когда работы, выполненные на условиях хозрасчета, по договорным ценам, представляемые как продукт труда творческого коллектива, на самом деле не отличались необходимой полезностью и подлинной новизной.

Перестройка и реформирование экономики привели к появлению в бюджетном секторе науки системы оплаты труда на основе ЕТС. Унифицированная в применении для отраслей оставшихся в бюджетной сфере ЕТС также не смогла решить проблему оплаты творческого труда. Основным недостатком ЕТС были вызванные принципом остаточного финансирования бюджетной сферы низкие тарифные ставки. В результате произошел отток квалифицированных специалистов в другие сектора экономики. Данное обстоятельство серьезно угрожало и угрожает будущему отечественной науки.

Значительная часть созданных за десятилетия государством организаций научной отрасли была преобразована в государственные унитарные предприятия, находящиеся на полном само-

финансировании. Ориентированные на финансирование, получаемое через систему заказов на выполнение научных исследований, ГУПы, как правило, применяют систему, при которой заработная плата состоит из одной постоянной величины в виде должностного оклада и так называемой премии, доначисленной работникам после получения денег от заказа. Должностной оклад, как правило, устанавливается на минимальном уровне и равен окладу работников бюджетного сектора экономики. Размер премии и периодичность ее выплачивания зависят не только от должности работника и его трудового вклада, но и во многом от наличия полученных заказов и объема финансирования по ним. В результате складывающейся ситуации научные сотрудники данных институтов находятся в положении, когда уровень оклада не гарантирован или гарантирован на минимальном уровне.

Ориентирование научных институтов на рыночные отношения, при которых финансирование научных исследований зависит от заказов, грантов, полученных через участие в творческих конкурсах, тендерах, опирается на использование опыта организации научной деятельности, принятой в развитых капиталистических странах. А в них сложилась иная структура научной отрасли.

Как правило, рассматриваемую структуру традиционно составляют научные лаборатории, основанные на базе существующих высших учебных заведений (университетов), что является существенным отличием от структуры, созданной в нашей стране. Появление и развитие лабораторий, научная направленность исследований во многом определяются выигранными через проведенные тендеры заказами. При наличии гарантированной оплаты за преподавание получаемое таким образом финансирование служит импульсом для дальнейшего развития научной организации при вузе, зачастую подразумевающее привлечение извне, по необходимости, небольшого количества научных сотрудников, нанимаемых по контракту на срок, опреде-

ленный темой заказа работ. Эти сотрудники затем нередко вовлекаются в преподавательский процесс.

Действующая в западных странах система позаказного финансирования научной отрасли в сложившихся условиях используется достаточно эффективно. Считается, что эта модель финансирования приемлема в ситуации, в которой находится современная российская наука.

Как мы уже отмечали, структура научных институтов в западных странах базируется на основе существующих университетов. Данная структура организации научной отрасли складывалась на протяжении долгого времени сообразно с принципами, заложенными в рыночной экономике, вместе с экономическим развитием этих стран и появлением в связи с этим новых задач, которые решались при помощи творческого труда.

Научные исследования в вузовской структуре являются только составной, пусть и весьма важной, частью их деятельности. В связи с этим возможность отсутствия заказов влияет в первую очередь на масштабы и интенсивность научных исследований, что иногда приводит к миграции (текучести) научных работников. Необходимо отметить, что в условиях постоянного увеличения государственных и негосударственных расходов на заказы, связанные с научными исследованиями, данные факторы отрицательно не влияют на развитие и эффективность научной отрасли в целом.

Существующая структура отечественной научной отрасли, как мы уже отмечали, представляет собой широкую сеть научных институтов, условием существования которых были стабильная загруженность работой по целевым направлениям исследований и стабильное государственное финансирование. В данных условиях отечественная наука функционировала достаточно плодотворно. С выводом значительной части научных институтов из сферы бюджетного финансирования и ориентированием их на позаказное финансирование перед ними стали возникать проблемы, способные оказать негативное влияние на их существование как действительно творческих организаций.

Главной проблемой складывающейся ситуации является отсутствие необходимого количества заказов для полноценного функционирования отрасли.

Существует мнение, что отсутствие у научного института заказов на исследования свидетельствует о нецелесообразности его существования. Такое положение крайне неверно. Каждый институт создавался для решения особых задач и представляет собой уникальный коллектив творческих работников, располагающий большими знаниями. Один раз возникшие направления науки никогда не теряют своей актуальности и способны при их реализации если не в настоящее время, то в будущем принести много пользы. Отсутствие заказов на творческие работы свидетельствует не об их ненужности, а о неспособности в существующих экономических условиях их востребовать. Кроме того, в стране созданы институты, являющиеся уникальными не только с позиции творческого потенциала, но и профиля исследований. Система позаказного финансирования подразумевает проведение конкурса, тендера. Заказ на проведение исследования может получить и неизвестная организация, скорее всего, не имеющая необходимой основы для решения поставленной задачи. Такая позиция является авантюрной, в первую очередь, при распределении заказов, финансируемых из бюджетных источников. В результате выполненная работа не отличается необходимым качеством, а в ряде случаев ее выполняют действительно специалисты на условиях субподряда за меньшее финансирование. Такое положение дел, безусловно, нельзя назвать фактором, положительно влияющим на ситуацию в научной отрасли. Кроме того, существует еще один важный негативный фактор позаказной системы финансирования, влияющий на развитие науки в целом.

При позаказной системе финансирования руководитель коллектива заинтересован только в выполнении заказа, успешность выполнения которого повышает его конкурентоспособность для участия в следующих конкурсах. При этом сотрудники рассматриваются руководителем только как ассистенты необходимые для проведения исследований, творческая актив-

ность которых регламентирована условиями заказа. В результате этого рядовые научные сотрудники могут быть лишены возможности раскрыть свой творческий потенциал – предложить собственное направление исследований, предложить новую тему исследования. В нашей стране наука развивалась опираясь на государственное финансирование, непосредственно благодаря подобного рода проявлениям творческой самостоятельности. Во многом по инициативе научных работников в нашей стране была создана существующая сеть научных учреждений.

Анализируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что переход на частичное, в ряде случаев полное самофинансирование научных институтов может негативно сказаться на будущем науки. Причиной тому послужит не неспособность научных институтов адаптироваться к новым для них рыночным отношениям, а неспособность государственных и негосударственных организаций востребовать накопленный творческий потенциал. Отсутствие стабильного финансирования и, как следствие, стабильной занятости и оплаты труда не может не нанести вреда развитию науки. Переход на позаказное финансирование возможен только для тех институтов, которые в силу их специфики обеспечены заказами. В первую очередь это относится к институтам, чьи исследования носят преимущественно прикладной характер. Возможно, с учетом происходящих в стране изменений необходима частичная реорганизация структуры научной отрасли. Необходимо, с одной стороны, выделить средства для стабильного функционирования ряда особо значимых научных институтов, что позволит сохранить научный потенциал страны. Кроме того, необходимо разработать отраслевую систему оплаты труда научных работников с учетом современных реалий и произошедших изменений в законодательстве. С другой стороны, надо часть научных учреждений передать вузам, возложив на вузы задачу продолжения научной деятельности через систему тендеров и заказов, передав решение вопросов оплаты научных работников также вузам.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ

Е. А. Лазичева

*Начальник бюджетно-финансового отдела
Государственной думы Томской области, г. Томск*

В мировой экономической литературе существование бюджетного федерализма связывается с дифференциацией функций различных уровней власти, что и является предметом непрекращающихся споров на протяжении всего периода развития бюджетного федерализма. К актуальным проблемам федеративного бюджетного устройства относятся: сфера ответственности и полномочий каждого уровня власти, ресурсы и закрепление налогов за тем или иным уровнем власти, влияние трансфертов на экономическое развитие территорий.

Межбюджетное взаимодействие уровней публичной власти в государстве более полно исследовано, в силу объективных причин, зарубежными экономистами. В их числе известный исследователь бюджетного федерализма Р. Масгрейв, предложивший определение основных функций правительства, У. Оутс, сформулировавший «теорему о децентрализации», Ф. Хайек, Дж. Хафер, А. Шах, Б. Вейнгест, Х. Девуди и другие. Однако исследователи проблем централизации и децентрализации властных полномочий так и не пришли к единому мнению по поводу преимуществ или недостатков бюджетной децентрализации и ее оптимального уровня.

Споры сводятся к двум главным вопросам: какое влияние децентрализация оказывает на экономическое развитие территорий и допустима ли конкуренция территориальных единиц (регионов, муниципальных образований) как обыкновенных субъектов конкурентного рынка (квазикорпораций), между которыми распределяются ресурсы [9]. По первому вопросу мнения расходятся на предмет того, что первично – бюджетная де-

централизация или экономическое развитие. То есть децентрализация способствует экономическому развитию или же экономическое развитие благоприятствует децентрализации? По мнению многих зарубежных исследователей, в развитых странах децентрализация, как правило, происходит с достижением более высокой степени экономического развития [9]. По второму вопросу остается несогласованной позиция о том, насколько позитивные моменты конкуренции территориальных единиц между собой сопоставимы с последствиями возможного нарушения единого экономического пространства, недобросовестной налоговой конкуренции. Не существуют ли в такой конкурентной борьбе заведомые фавориты и аутсайдеры, а следовательно, может ли она быть честной конкуренцией?

В Российской Федерации исследования межбюджетных отношений берут свое начало с образования в 1991 году самостоятельного суверенного Российского государства, когда начался процесс строительства бюджетной системы и бюджетных отношений на федеративных началах. Особенно активизировались данные исследования со второй половины 90-х годов.

Обобщение точек зрения современных российских исследователей бюджетного федерализма, по мнению автора настоящей публикации, можно представить следующим образом:

– при общей критике концентрации бюджетных ресурсов на федеральном уровне отдельными экономистами (А. Игудиным, В. Гришиным) высказывается возможность централизации налоговых поступлений как временный маневр, а не стратегическое направление развития межбюджетных отношений с обязательным определением критериев обоснованного уровня централизации, обеспечивающего оптимальное сочетание выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетных отношений [7], [4];

– возможность использования инструмента финансовой помощи нижестоящим бюджетам в целях горизонтального выравнивания не отрицается, поскольку практически все страны

принимают меры по сглаживанию бюджетных различий территорий;

– критикуется трансфертный механизм (как по линии «федерация – субъекты РФ», так и по линии «субъект РФ – муниципальные образования»), причем критикуется не столько его методика, сколько неясность стратегической цели, которая при этом решается. Так, по мнению Б. Лавровского и Е. Постниковой, ориентация на текущее выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с временным горизонтом в один год не создает стимулов к экономическому развитию и, наоборот, приводит к усилению расслоения регионов. Исследователи рассчитали период нарастания дифференциации бюджетной обеспеченности регионов (3 года), показав, что степень различия регионов по бюджетной обеспеченности в 2005 году после распределения федеральной финансовой помощи даже несколько превзошла степень их различия в 2002 году до распределения трансфертов [8]. Тем самым, по мнению исследователей, продемонстрирована бесперспективность существующей системы финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Бюджетная обеспеченность российских регионов за счет собственных доходов (имеются в виду доходы без учета финансовой помощи) у большинства из них ниже средней по России. Если принять за точку отсчета 2001 год, начиная с которого федеральный Фонд финансовой поддержки регионов стал распределяться на основе оценки налоговых потенциалов территорий, характеристика регионов-реципиентов выглядит следующим образом [8] (табл. 1).

За рассматриваемый период из федерального бюджета было израсходовано порядка 750 млрд. рублей на дотации из Фонда финансовой поддержки регионов [8], однако количество регионов – получателей дотаций на протяжении последних 5 лет остается стабильным, и при этом несколько снизился уровень их бюджетной обеспеченности за счет собственных доходов. Более того, в 2005 году у 32 регионов бюджетная обеспеченность составляла менее $\frac{1}{2}$ среднероссийского уровня.

Таблица 1

Регионы – получатели финансовой помощи из ФФПР

Годы	2001*	2002*	2003*	2004	2005
Количество регионов-реципиентов	69	70	69	71	69
Средняя бюджетная обеспеченность регионов-реципиентов по собственным доходам	0,649	0,647	0,615	0,614	0,610

* – без Чеченской Республики

Из приведенных выше данных, а также на основе практики разграничения расходных обязательств между уровнями власти (имеет место постоянная пересортировка и «обнаружение» незакрепленных ни за кем полномочий) можно сделать вывод, что в межбюджетных отношениях по линии «федерация – регионы» приоритетным является вопрос вертикальной сбалансированности, то есть насколько расходные полномочия субъектов Российской Федерации обеспечены закрепленными за ними финансовыми ресурсами, существуют ли в сложившихся условиях мотивации и возможность стратегического развития субфедеральных подсистем в сложной многоуровневой бюджетной системе страны.

Для межбюджетных отношений внутри региона актуальны другие проблемы, связанные с очень существенной неравномерностью размещения налоговой базы по территории субъекта РФ. Как правило, существует областной (краевой, республиканский) центр или же иной населенный пункт (может быть 2-3 населенных пункта), где находится крупное предприятие любой отрасли экономики, которые и аккумулируют основные налоговые платежи в субъекте РФ. Это так называемые «точки» экономического роста в регионе. Положение большинства остальных муниципальных образований весьма скромное.

В 2004 году по данным Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления из существующих 11488 муниципальных образований только 400 являлись самообеспеченными, более чем у 6500 муниципальных образований не было своего бюджета. С появлением муниципальных образований поселенческого типа ситуация еще более усугубилась. Например, в Томской области собственные доходы бюджетов 98% поселений составляют от 3 до 15% их расходов.

Зависимость местных бюджетов от финансовой помощи, по предложению автора, может быть охарактеризована тремя степенями:

– дотационное муниципальное образование – является дотационным при бюджете, сформированном из «минимальных» доходных источников, которые закреплены за соответствующим типом местных бюджетов Бюджетным кодексом РФ;

– высоко дотационное муниципальное образование – остается дотационным при зачислении в местный бюджет в полном объеме собираемых в муниципальном образовании региональных налогов;

– безнадежно дотационное муниципальное образование – сохраняет дотационность даже при зачислении в местный бюджет в полном объеме всех налогов, находящихся в распоряжении субъекта РФ (согласно Бюджетному кодексу РФ) и собираемых на территории данного муниципального образования.

В этих условиях даже максимально возможная на практике децентрализация доходных источников не решит проблему наполняемости местного бюджета для выполнения обязательных функций по вопросам местного значения. Причинно-следственная связь очевидна – если отсутствует экономическое развитие, население муниципального образования имеет низкий уровень доходов, то у муниципального образования отсутствует доходный потенциал бюджета.

При существующей ситуации субъекты Российской Федерации ограничены в выборе стратегии межбюджетных отноше-

ний в регионе, таковые объективно имеют социальную направленность – выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в целях равного доступа граждан к общественным благам. Экономическая концепция межбюджетных отношений, напротив, предполагает передачу налогов местным бюджетам с регионального уровня (долгосрочное закрепление налогов по единым нормативам) и оказание финансовой поддержки в первую очередь муниципальным образованиям, обеспечивающим эффективное экономическое развитие. Ее реализация возможна, когда муниципальные образования имеют приблизительно одинаковый уровень социально-экономического развития. Действительно, нельзя считать экономически целесообразной передачу местным бюджетам доходных источников из бюджета субъекта Федерации, когда передаваемые доходы сосредотачиваются в бюджетах небольшого количества муниципальных образований (которые и без этого, скорее всего, были самообеспеченными), лишая тем самым региональный бюджет средств для оказания финансовой помощи большому числу малообеспеченных доходами муниципальных образований.

Для перехода к экономической концепции межбюджетных отношений и стимулирования экономического развития в муниципальных образованиях механизм регионального межбюджетного выравнивания, помимо выполнения основной выравнивающей функции, должен содержать и стимулирующую составляющую. Главный вопрос – какую задачу должно решать стимулирование и каков должен быть сам стимулирующий механизм, чтобы увеличение налоговой базы муниципального образования не сопровождалось непосредственным сокращением дотаций местному бюджету.

По мнению автора, не следует ожидать быстрого существенного увеличения налоговой базы муниципальных образований, особенно экономически слабо развитых, за счет земельного налога и налога на имущество физических лиц. Для этого есть причины: по своей сути данные налоги не связаны прямо с эко-

номической деятельностью налогоплательщиков, стоимостная оценка объектов налогообложения не зависит от управленческих действий органов местного самоуправления, налоговая база по налогу на имущество физических лиц не является рыночной оценкой имущества. И что самое главное, низкий уровень доходов населения является сдерживающим фактором для увеличения объема поимущественных налогов с физических лиц.

Поэтому автором предлагается следующая схема стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственной доходной базы, которая преследует своей целью сокращение дисперсности налоговой базы на территории региона и создание предпосылок для развития экономической концепции межбюджетных отношений:

1. Следует определить для каждого типа муниципальных образований налоговые доходы, по которым органы местного самоуправления имеют возможность экономически воздействовать на величину налоговой базы. Представляется, что для поселений такими могут стать единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности; для муниципальных районов и городских округов – упрощенная система налогообложения, налог на имущество организаций.

2. В качестве критерия эффективности деятельности каждого муниципального образования в текущем году, отражающего его экономическое развитие, рекомендуется принять обеспечение прироста поступлений по соответствующим налогам к уровню прошлого года. Такой прирост должен отражать реальное увеличение налоговой базы без учета индексации ставок налогов. Не следует практиковать и увеличение в структуре платежей по данным видам налогов штрафных санкций. В данном случае будет приветствоваться экстенсивный метод увеличения налоговых платежей за счет расширения налоговой базы.

3. Стимулирующий механизм будет заключаться в передаче бюджетам муниципальных образований каждого типа суммы обеспеченного ими прироста по указанным налогам путем пре-

доставления соответствующего размера дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов или районного фонда финансовой поддержки поселений. Для этого следует ежегодно увеличивать объемы фондов на совокупную величину прироста по налогам (каждый фонд увеличивается на величину прироста по тем налогам, которые подлежат зачислению в данный уровень бюджета). Естественно, что налоговая дельта будет распределяться только между теми муниципальными образованиями, которые внесли вклад в ее создание.

4. Прежде чем говорить о принципе распределения дополнительных налоговых доходов, замечу, что нельзя сравнивать «достижения» муниципальных образований по абсолютным величинам налогов. Для муниципального образования с численностью населения 500 тыс. человек получение дополнительного дохода (по любому из вышеперечисленных налогов) в 300 тыс. рублей является менее существенным вкладом, чем налоговый прирост в 50 тыс. рублей, обеспеченный муниципальным образованием с населением в 3 тыс. человек. Фактор урбанизации, безусловно, дает преимущества в соревновании по наращиванию налоговых платежей. Поэтому целесообразно учитывать «подушевой» вклад каждого муниципального образования в увеличение налоговых сборов, то есть в расчете на душу населения.

Для действий в рамках существующего бюджетного законодательства предлагается часть фонда (регионального или районного), равную величине совокупного прироста по налогу (налогам), распределять среди муниципальных образований соответствующего типа исходя из численности жителей. Представляется, что такую часть дотаций, распределяемую на «подушевой» основе, можно выделить как в региональном фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов, что прямо предусмотрено в Бюджетном кодексе, так и районном фонде финансовой поддержки поселений, поскольку Бюджетный кодекс не содержит такого запрета и относит к компетен-

ции субъектов Российской Федерации порядок образования районных фондов и распределение дотаций из них. Получаемую усредненную (на душу) дотацию предлагается корректировать на «подушевой коэффициент участия» конкретного муниципального образования в обеспечении прироста по налогу (налогам), что позволит направить в конкретный местный бюджет дотацию, адекватную дополнительным доходам, полученным по обозначенным выше налогам на территории данного муниципального образования. Применение подобного коэффициента также не запрещено бюджетным законодательством, оно содержит жесткое требование только в отношении единства методики для всех муниципальных образований.

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2005. 206 с.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации: Части первая и вторая. Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2005. 672 с.
3. Вартапетов К. С. Зарубежный опыт определения расходных потребностей субнациональных бюджетов / К. С. Вартапетов // Финансы. 2006. № 1. С. 77-79.
4. Гришин В. И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения / В. И. Гришин // Финансы. 2005. № 4. С. 50-55.
5. Ермилов В. Г. Проблемы доходной базы бюджетов субъектов Федерации / В. Г. Ермилов // Финансы. 2005. № 8. С. 17-21.
6. Игудин А. Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений / А. Г. Игудин // Финансы. 2005. № 10. С. 15-19.
7. Игудин А. Г. К межбюджетным отношениям в субъектах Федерации / А. Г. Игудин // Финансы. 2004. № 7. С. 7-10.
8. Лавровский Б. Трансфертный механизм: преодолен ли кризис? / Б. Лавровский, Е. Постникова // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 84-96.

9. Шуба В. Б. Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей / В. Б. Шуба // Финансы. 2004. № 8. С. 24-26.

10. Леонтьев Г. Нужны политическая воля и минимальные социальные стандарты / Г. Леонтьев // Российская Федерация сегодня. 2005, № 23 (декабрь). С. 34.

О РОЛИ И МЕСТЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. В. Литвинцев

*Начальник Сводно-аналитической инспекции
Контрольно-счетной палаты г. Москвы*

Выступая на расширенном заседании коллегии Министерства финансов Российской Федерации, посвященном итогам исполнения федерального бюджета в 2005 году и задачам органов финансовой системы на 2006 год, Председатель Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадков отметил существующие проблемы в вопросах эффективности использования государственных ассигнований, недостаточный уровень бюджетной дисциплины со стороны отдельных ведомств. Это снижает эффект от проводимой бюджетной реформы, в частности, девальвирует идею среднесрочного финансового планирования¹. Были подчеркнуты актуальность контроля за использованием государственных средств и вместе с тем недостаточность усилий, предпринимаемых в этом направлении органами финансового контроля, находящимися в ведении Минфина России – Федерального казначейства, Росфинмониторинга и Росфиннадзора.

¹ Повышение устойчивости финансовой системы страны – важное направление деятельности Минфина России // Финансы. 2006. № 5. С. 3-14.

Авторы, исследующие проблемы государственного финансового контроля, отмечают, что роль и место органов государственного финансового контроля в обновленном бюджетном процессе остаются недостаточно раскрытыми². В Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, вопросам государственного финансового контроля уделено незначительное место.

Отдельные аспекты организации госфинконтроля раскрыты в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р. В частности, в разделе 4 Концепции «Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов» указано, что в связи с внедрением метода бюджетирования, ориентированного на результат, возникает потребность в проведении независимой экспертизы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Здесь же говорится о том, что функции по независимой экспертизе частично выполняют контрольно-счетные палаты. При этом вывод о лишь частичном выполнении функций делается на том основании, что действующим законодательством к компетенции контрольно-счетных палат не отнесены напрямую вопросы оценки результативности и эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по управлению государственными финансами.

На наш взгляд, данный вывод не в полной мере отражает истинную ситуацию и лишь свидетельствует о необходимости

² Данилевский Ю. А., Овсянников Л. Н. Финансовый контроль в обновленном бюджетном процессе // Финансы. 2006. № 5. С. 69-73.

совершенствования законодательства в сфере государственного финансового контроля, о чем будет сказано ниже.

Прежде всего, необходимо четко разграничить функции органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, определить роль и место органов ведомственного контроля. Это важно и с точки зрения методологии и методики осуществления контроля, и с практической точки зрения с целью исключения дублирования объектов и предметов контроля.

Очевидно, проводимая бюджетная реформа требует от органов государственного финансового контроля новых форм и методов работы. В частности, в условиях расширения прав бюджетополучателей, повышения их ответственности за достижение поставленных целей финансирования должна существенно возрасти роль аудита эффективности.

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации В. Г. Пансков определяет аудит эффективности как «комплекс контрольных мероприятий по оценке деятельности органов исполнительной власти и организаций по мобилизации денежных средств в бюджетную систему страны, по их эффективному использованию в интересах налогоплательщиков, по эффективному управлению государственной и муниципальной собственностью, а также эффективности действующего законодательства»³. При этом предмет аудита эффективности шире, чем у традиционного финансового аудита. Наряду с бюджетными средствами, предметом аудита эффективности должны являться федеральные, региональные и местные законодательные акты, а также соответствующие нормативные акты, в том числе предусматривающие разработку и реализацию целевых программ.

На неразработанность правовых основ осуществления аудита эффективности использования государственных ресурсов как особой формы государственного финансового контроля обраща-

³ Пансков В. Г. Аудит эффективности расходования государственных средств // Финансы. 2006. № 5. С. 65-68.

ет внимание аудитор Счетной палаты Российской Федерации С. Н. Рябухин⁴. В своем определении аудита эффективности в качестве предмета аудита он указывает действующие правила, нормы или программы по управлению финансами в государственном секторе.

В этих условиях должна существенно возрасти экспертная составляющая деятельности органов государственного финансового контроля. В первую очередь это относится к контрольно-счетным органам, созданным соответствующими законодательными (представительными) органами, в силу их специфических функций среди других участников бюджетного процесса.

В этой связи весьма актуальным является вопрос о том, как проблемы государственного финансового контроля будут отражены в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Контрольно-счетной палатой Москвы (далее – КСП Москвы, Палата) была осуществлена экспертиза проекта Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект), представленного на официальном сайте Минфина России в версии, актуализированной по состоянию на 02.05.2006 г.

Отмечая огромную важность и значимость вносимых изменений для решения задач повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами, вместе с тем необходимо отметить те недостатки законопроекта, которые, на наш взгляд, следует устранить в ходе дальнейшей работы над ним.

⁴ См.: Рябухин С. Н. О некоторых актуальных проблемах правового регулирования аудита эффективности использования средств федерального бюджета // Финансовый контроль. 2006. № 6. С. 136-141.

Так, законопроектом предлагается изменить полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля, созданных законодательными (представительными) органами – вместо контроля за исполнением бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов предусмотрена подготовка заключений на годовые отчеты об исполнении соответствующих бюджетов.

Эти предложения в отношении Счетной палаты Российской Федерации не соответствуют части 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации, в отношении контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации – нормам их конституций (уставов), сформированным по аналогии с Конституцией Российской Федерации.

Кроме того, эти предложения не корреспондируют с нормами статьи 278 БК РФ, сохраняемыми практически без изменения (в новой редакции это статья 264⁸) (так как указание в заключении выявленных сумм нецелевого использования бюджетных средств и иных нарушений законодательства возможно только по результатам контроля исполнения бюджета)).

Законопроектом предусмотрена экспертиза целевых программ только в отношении долгосрочных программ. На наш взгляд, это шаг назад по отношению к существующей практике. Действующая норма БК РФ (статья 157) предусматривает в качестве полномочий органов государственного и муниципального финансового контроля, созданных законодательными (представительными) органами, осуществление экспертизы проектов бюджетов, федеральных и региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления.

Остановимся более подробно на этом вопросе, поскольку, как было показано выше, он имеет весьма принципиальное значение в условиях декларируемого перехода на программно-целевой метод исполнения бюджета. Вероятно, разработчики законопроекта, ограничивая сферу независимой экспертизы лишь долгосрочными программами, исходили из того, что дей-

ствующая редакция БК РФ предусматривает процедуру разработки и реализации лишь в отношении долгосрочных целевых программ (статья 179).

Новая редакция статьи 179, предлагаемая законопроектом, также касается только долгосрочных целевых программ. При этом определение, предлагаемое в пункте 1 данной статьи, вносит терминологическую путаницу, разделяя долгосрочные программы с периодом действия до 3 лет и до 6 лет. Таким образом, любая программа, в том числе принимаемая на 1 год, может быть отнесена к долгосрочной. Законопроектом предлагается утверждение всех долгосрочных программ отнести к компетенции соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования. (Ныне действующей редакцией БК РФ предусмотрено их утверждение соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления).

В пояснительной записке к законопроекту в качестве одной из новаций законопроекта предлагается переход к планированию «расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и осуществление бюджетных инвестиций на основе разделения действующих обязательств (утвержденных в установленном порядке программ и проектов) и принимаемых обязательств (предлагаемых к утверждению программ и объектов) с отражением каждой программы и объекта в составе ведомственной структуры расходов соответствующего бюджета». Вместе с тем в качестве основного метода планирования бюджета предполагается среднесрочный – на трехлетний период.

Действующее законодательство города Москвы четко разделяет среднесрочные городские целевые программы (со сроком действия до 3 лет) и долгосрочные (со сроком действия более 3 лет). Различается и процедура принятия данных программ. Среднесрочные программы утверждаются Правительством Москвы, долгосрочные – Московской городской думой.

При этом сравнительный анализ структуры и объемов бюджетного финансирования целевых программ на федеральном уровне и в городе Москве показывает, что на федеральном уровне доля среднесрочных программ (со сроком реализации менее 3 лет) в структуре программ ничтожно мала по сравнению с аналогичным московским показателем (табл. 1 и 2).

Независимая экспертиза проектов целевых программ контрольно-счетными органами является тем реальным инструментом, который способен отсеять на стадии принятия программы, которые не отвечают предъявляемым к ним требованиям. Данное высказывание можно проиллюстрировать на примере осуществления экспертиз городских целевых программ КСП Москвы.

Результаты проводимых КСП Москвы контрольных мероприятий, предметом которых являлись бюджетные средства, выделяемые на реализацию городских целевых программ, бюджетная обеспеченность программ, отчетность об их реализации, были учтены Правительством Москвы при подготовке и принятии ряда нормативных правовых актов, наиболее важные из которых – постановления «О совершенствовании практики разработки и реализации городских целевых программ в городе Москве» и «О Порядке разработки, утверждения, финансирования и контроля за ходом реализации городских целевых программ в городе Москве». Важным итогом этой работы явилось то, что все вновь разработанные проекты городских целевых программ до внесения на утверждение Правительством Москвы в обязательном порядке направляются в КСП Москвы для проведения экспертизы. И если в годовом отчете о деятельности КСП Москвы за 2004 год Палата отмечала, что в нарушение статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации большинство принимаемых проектов городских целевых программ не направлялось в КСП Москвы для проведения экспертизы и подготовки заключения, то уже в отчете за 2005 год отмечено, что Палата выполнила 15 экспертиз проектов городских целевых программ.

Таблица 1

Структура и объемы бюджетного финансирования федеральных целевых программ, предусмотренные соответствующими федеральными законами о федеральном бюджете

Годы	Кол-во ФЦП	В том числе:		Уд. вес в общем количестве		Объем бюджетного финансирования ФЦП, (тыс. рублей)	В том числе:		Уд. вес в общем объеме финансирования, %		Расходы бюджета, всего (тыс. рублей)	Доля финансирования ФЦП в расходах бюджета, %	В том числе:	
		долгосрочные	среднесрочные	долгосрочные	среднесрочные		долгосрочные	среднесрочные	долгосрочные	среднесрочные				
2003	52	49	3	94,2	5,8	163 461 630,5	161 287 168,5	2 174 462,0	98,7	1,3	2 414 352 200,0	6,8	6,7	0,1
2004	53	50	3	94,3	5,7	213 438 827,1	210 319 047,1	3 119 780,0	98,5	1,5	2 768 085 800,0	7,7	7,6	0,1
2005	54	51	3	94,4	5,6	319 732 375,1	318 695 406,1	1 036 969,0	99,7	0,3	3 539 450 600,0	9,03	9,00	0,03
2006	50	49	1	98,0	2,0	363 601 970,40	363 496 970,4	105 000,00	99,97	0,03	4 270 114 718,3	8,515	8,513	0,002

Таблица 2

Структура и объемы бюджетного финансирования городских целевых программ, предусмотренные соответствующими законами города Москвы о бюджете города Москвы

Годы	Кол-во ГЦП	В том числе:		Уд. вес в общем количестве		Объем бюджетного финансирования ФЦП, (тыс. рублей)	В том числе:		Уд. вес в общем объеме финансирования, %		Расходы бюджета, всего (тыс. рублей)	Доля финансирования ФЦП в расходах бюджета, %	В том числе:	
		долгосрочные	среднесрочные	долгосрочные	среднесрочные		долгосрочные	среднесрочные	долгосрочные	среднесрочные				
2003*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	47	15	32	31,9	68,1	148 943 023,5	44 648 196,0	104 294 827,5	30,0	70,0	419 952 731,3	35,5	10,6	24,8
2005	34	9	25	26,5	73,5	79 362 619,50	27 878 028,80	51 484 590,70	35,1	64,9	503 926 369,5	15,7	5,5	10,2
2006	30	4	26	13,3	86,7	65 304 797,00	3 175 759,00	62 129 038,00	4,9	95,1	561 186 826,0	11,64	0,57	11,07

* – В бюджете на 2003 год показатели бюджетного финансирования ГЦП отдельной строкой не выделялись.

В ходе экспертиз проверяется соответствие проектов требованиям статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, нормам Закона города Москвы от 11.07.2001 № 34 «О государственных целевых программах в городе Москве». Анализируются вопросы рациональности программ, их технико-экономического обоснования, финансовой обеспеченности.

Итоги экспертизы учитываются при принятии решения о направлении проекта программы на рассмотрение Правительства Москвы либо о его доработке.

Так, по результатам экспертизы проекта городской целевой программы развития наружного освещения города Москвы на 2005-2009 годы установлено несоответствие содержания проекта требованиям действующего законодательства. Программа и пояснительная записка не содержали сведений о государственном заказчике программы и технико-экономическое обоснование, также не были определены формы и способы финансирования программы.

По итогам экспертизы Палатой предлагалось привести проект в соответствие с требованиями статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации; указать основных исполнителей (координатора); определить порядок и форму участия бюджетных средств, средств сторонних инвесторов; отразить порядок распределения объемов финансирования по годам из внебюджетных источников. С учетом замечаний КСП Москвы и иных государственных органов проект не был принят к рассмотрению и отправлен на доработку.

Другой пример – экспертиза целевой среднесрочной экологической программы города Москвы на 2006-2008 годы. В заключении Палаты указывалось, что объемы бюджетного финансирования на реализацию Программы существенно превышают объемы, установленные перспективным финансовым планом города Москвы на 2006-2008 годы. По результатам экспертизы проект был значительно переработан, в том числе объем бюд-

жетного финансирования на реализацию программы уменьшен на 25 407,0 млн. руб.

Вместе с тем было бы некорректно проводить прямое сравнение эффективности контроля на предварительной стадии и последующего контроля. Дело в том, что при анализе обоснованности планируемых расходов в качестве критериев оценки используется весь опыт, накопленный по результатам предшествующих проверок и обследований в анализируемой предметной области. И, очевидно, чем выше эффективность последующего контроля, тем богаче критериальная база для контроля на стадии планирования расходов.

Учитывая вышесказанное, нами предлагается сохранить часть 1 статьи 157 БК РФ в ныне действующей редакции. Что касается статьи 179, то было бы целесообразно четко разграничить среднесрочные (до 3 лет) и долгосрочные (свыше 3 лет) целевые программы, предусмотрев для них различную процедуру утверждения (для долгосрочных – законодательными (представительными) органами).

Предлагаемый в законопроекте порядок осуществления внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета органами государственного финансового контроля, образованными законодательными органами власти, по нашему мнению, не соответствует закрепленным за ними задачам и функциям, а также принципу разделения властей.

В частности, в законопроекте задача указанных органов в процессе рассмотрения отчета об исполнении бюджета сводится лишь к внешней проверке годового отчета об исполнении бюджета, включающего только внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет. Участие контрольных органов в экспертизе проекта закона об исполнении бюджета, иной бюджетной отчетности об исполнении бюджета, включая консолидированный бюджет, представляемых в законодательный орган одновременно с годовым отчетом (статья 264.5 БК РФ

в редакции законопроекта), не предусмотрено. Таким образом, неясно, как законодатель будет определять достоверность и полноту отражения данных в представленных документах.

При этом в контексте редакции раздела VIII¹ контрольный орган проводит внешнюю проверку отчетности, стандарты которой устанавливаются Министерством финансов Российской Федерации, т. е. органом исполнительной власти, который при формировании указанных стандартов руководствуется необходимостью выполнения поставленных перед ним задач и не учитывает, что структура отчетности должна содержать всю необходимую информацию для осуществления ее внешней проверки.

Установление предусмотренного законопроектом порядка предполагает либо четкое закрепление в нем перечня информации, которая должна содержаться в отчетности, либо участие в формировании стандартов бюджетной отчетности контрольных органов.

Учитывая сложившуюся практику и необходимость установления четкой, отражающей сущность производимых действий терминологии, считаем возможным исключить применение термина «внешняя проверка отчета об исполнении бюджета».

По нашему мнению, роль контрольных органов должна заключаться в экспертизе представленного закона об исполнении бюджета за отчетный финансовый год и подготовке заключения на него. При этом информационной основой для экспертизы и формирования заключения должны являться результаты проведенных в рамках внешнего аудита исполнения бюджета контрольных мероприятий, предметом которых являлись средства бюджета отчетного финансового года, а также проверка бюджетной отчетности об исполнении бюджета. При подготовке заключения контрольные органы будут в числе прочего оценивать исполнение бюджета в разрезе ведомств и качество организации и кассового обслуживания исполнения бюджета, определяя в целом качество деятельности как главных администрато-

ров бюджетных средств, так и органов, ответственных за организацию и кассовое обслуживание исполнения бюджета.

Законопроектом предусмотрены условия, при которых годовой отчет об исполнении бюджета может быть отклонен – в случае выявления в результате внешней проверки фактов заведомо недостоверного или неполного отражения в указанном отчете данных об исполнении соответствующих бюджетов (пункт 3 статьи 264⁵). На наш взгляд, слово «заведомо» необходимо исключить из законопроекта, так как при наличии фактов недостоверности или неполноты отражения данных в отчете указанный отчет может быть отклонен вне зависимости от их причин.

Что касается самого термина «внешний аудит бюджетов», то, на наш взгляд, нет обоснований для исключения его из пункта 2 статьи 265 БК РФ.

Данная норма действует с 2000 года (первоначальной редакции БК РФ) и несет смысловую нагрузку, отличая контрольно-счетные органы в плане постановки целей и предмета контрольной деятельности от иных органов государственного финансового контроля.

С целью наполнения данной формулировки практическим содержанием контрольно-счетными органами проводится большая работа по разработке методологической базы внешнего аудита бюджетов, его стандартизации. Помимо традиционного (финансового) аудита широко внедряются методы аудита эффективности. Эта деятельность полностью соответствует направлениям развития бюджетной реформы, в том числе реализуемым в представленном законопроекте.

В связи с тем, что законопроектом предлагается ввести новое понятие – «внутренний финансовый аудит», в задачи которого должны входить в том числе подготовка и организация осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств, логично было бы не исключать из БК РФ понятие «внешний аудит бюджетов», а, напротив, дополнить существ-

вующие функции органов, осуществляющих внешний аудит бюджетов, функциями по оценке реализации мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств.

Учитывая важность проведения внешнего аудита бюджетов, предлагаем оставить действующую редакцию ст. 265 БК РФ без изменений. При этом в пункте 2 словосочетание «создание собственных контрольных органов» заменить на «создание постоянно действующих органов государственного и муниципального финансового контроля» (далее по тексту).

Также обращает на себя внимание неоднозначное правовое толкование понятия «собственный» в отношении контрольного органа, создаваемого законодательными (представительными) органами. Этот термин используется в действующей редакции БК РФ, сохраняется он и в представленном законопроекте. Предлагаем в целях устранения неоднозначности применения термин «собственный» исключить из текста статьи 265 БК РФ.

Следует отметить, что в заключении, подготовленном Счетной палатой Российской Федерации на рассматриваемый законопроект, в целом по разделу «Государственный и муниципальный финансовый контроль» БК РФ предложено определить понятия внешнего, внутреннего и внутриведомственного финансового контроля, определить соответствующие органы власти, осуществляющие указанные виды контроля.

К органам государственного внешнего финансового контроля предложено отнести Счетную палату и контрольные органы, создаваемые законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления для проведения внешнего аудита бюджетов. При этом полномочия органов внешнего финансового контроля должны определяться исходя из требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и(или) законодательных актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления.

Также предложено установить, что органы государственного внутреннего финансового контроля осуществляют свои полномочия в системе органов исполнительной власти, и отнести к ним Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также определить, что внутриведомственный финансовый контроль осуществляют подразделения органов исполнительной власти.

Еще один важный вопрос, касающийся эффективности контрольной деятельности, – принципы, на которых строятся планирование бюджета и проверка отчета об его исполнении.

В качестве одной из основных новаций законопроекта предложена «четкая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг с выполнением государственных (муниципальных) заданий». Отсюда следует, что проект бюджета в целом должен формироваться исполнительной властью и оцениваться законодателями исходя из планируемого результата его исполнения. Предлагаем в пункте 1 статьи 169 БК РФ в предлагаемой редакции, где говорится о том, что «проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств», добавить: ...«и выполнения планов предоставления (оказания) государственных (муниципальных) услуг» (см. статьи 6, 158, 162, 174² БК РФ в предлагаемой редакции).

Аналогичный подход предлагается использовать и в разделе, посвященном составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению отчетности об исполнении бюджетов.

Пунктом 4 статьи 264¹ БК РФ в предлагаемой редакции предусмотрено предоставление одновременно с отчетом пояснительной записки с анализом исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведений о выполнении государственного (муниципального) задания и иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распо-

рядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Полагаем, что было бы целесообразно предусмотреть представление отдельных отчетов о выполнении государственных (муниципальных) заданий и отчетов об иных результатах деятельности, а также определить требования к отчету о выполнении государственных (муниципальных) заданий (в том числе – предоставление его в том же формате, что и представляемых к рассмотрению проекта бюджета сводных планов предоставления (оказания) государственных (муниципальных) услуг).

В статье 264² БК РФ в предлагаемой редакции не предусмотрено, по какой структуре составляется годовой отчет об исполнении бюджета, подлежащий утверждению законом. В действующей редакции БК РФ – в структуре закона о бюджете, что позволяет обеспечить изложение информации в непосредственной связи с законом о бюджете.

При этом в статье 264⁵ БК РФ в предлагаемой редакции предусмотрено предоставление в законодательный орган одновременно с годовым отчетом проекта закона об исполнении бюджета. Однако какие показатели в нем должны содержаться и каковы отличия между двумя этими документами, законопроект не позволяет установить.

При доработке законопроекта следует уточнить некоторые дефиниции, на наш взгляд, не имеющие четкого толкования в проекте.

Это, в частности, относится к определению понятий «эффективность», «результативность», «экономность». Формулировки, данные в статьях 28, 34, 158, 269 и 270¹ БК РФ, в предлагаемой редакции не согласуются между собой и не всегда логичны. Данное в статье 34 определение «достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств» как раз и является определением экономности, вместе с тем понятие «экономность» из БК РФ предлагается убрать.

Результативность использования средств является одной из составляющих эффективности (наряду с экономностью и продуктивностью). Предлагается сохранить в БК РФ понятие «эффективность».

Или другой пример. Для операций с бюджетными средствами применяются такие понятия, как «зачисление доходов в бюджет», «в доходах учитываются», «отражаются в доходах», «включаются в состав доходов бюджетов». По-видимому, в БК РФ должны содержаться определения указанных понятий.

О РЕЗУЛЬТАТАХ ПЕРЕВОДА НА КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В ОРГАНЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА РК

А. П. Максимов

*Руководитель Управления Федерального казначейства
по Республике Карелия, г. Петрозаводск*

С 1 января 2006 года кассовое обслуживание бюджетов всех уровней в Республике Карелия осуществляется органами Федерального казначейства, что является требованием Бюджетного кодекса Российской Федерации и соответствующих приказов Федерального казначейства.

Для обеспечения безусловной реализации положений бюджетного законодательства в 2005 году в республике был проведен ряд организационно-правовых и программно-технологических мероприятий.

Так, в соответствии с обращением Главы Республики, которое было поддержано Федеральным казначейством, в Кондопожском районе Карелии проводился эксперимент по пилотному внедрению «Порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства»,

утвержденного приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 года № 1н.

Инициатива руководства республики в проведении эксперимента и выбор наиболее полного варианта кассового обслуживания исполнения местных бюджетов не были случайными. Этому предшествовала предварительная совместная работа Правительства республики, Управления Федерального казначейства, Минфина Карелии, финансовых органов и местных администраций.

Сотрудничество Управления Федерального казначейства и органов власти Республики Карелия началось еще в 1998 году, когда было подписано Соглашение с Правительством республики, согласно которому кассовое обслуживание исполнения доходной части республиканского и местных бюджетов осуществлялось через органы Федерального казначейства.

Кассовое обслуживание республиканского бюджета по расходам осуществлялось созданным в 2000 году в составе Министерства финансов Карелии собственным казначейством, за исключением целевых средств федерального бюджета, передаваемых в республику в виде межбюджетных трансфертов. Эти средства учитывались и учитываются на лицевых счетах, открытых для уполномоченных распорядителей и получателей в органах Федерального казначейства.

Однако, учитывая произошедшие изменения в бюджетном законодательстве, в начале 2004 года руководство республики, Минфин Карелии согласились с нашим предложением о переводе на кассовое обслуживание исполнения республиканского бюджета в Управление Федерального казначейства с открытием и ведением лицевого счета финансового органа без ведения лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств.

Данный вариант кассового обслуживания территориальных бюджетов не был предусмотрен действующими на тот момент нормативными документами, поэтому наши действия осу-

ществлялись по согласованию с Главным управлением Федерального казначейства в порядке эксперимента.

Были самостоятельно разработаны и подписаны участвующими сторонами соглашение, регламент, доработан программный продукт. С 1 августа 2004 года кассовое обслуживание исполнения бюджета Республики Карелия осуществляется нашим Управлением.

В 2005 году все процедуры по кассовому обслуживанию исполнения регионального бюджета, а также документы, их регламентирующие, были пересмотрены и приведены в соответствие с положениями Приказа Федерального казначейства №1Н.

Как видно, в Карелии уже был накоплен определенный опыт отношений органов Федерального казначейства и органов власти республики в части кассового обслуживания бюджетов. Поэтому перевод исполнения местных бюджетов на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства стал следующим этапом нашего взаимодействия с органами власти республики и органами местного самоуправления.

Встречи специалистов Управления Федерального казначейства с главами администраций и руководителями финансовых органов муниципальных образований республики начались уже с мая прошедшего года. Целью проводимых совещаний было разъяснение основных положений вводимого порядка кассового обслуживания и выяснение позиций глав администраций в части выбора ими варианта кассового обслуживания.

Также для подготовки предложений и выработки совместных решений были созданы рабочие группы в Управлении Федерального казначейства и Минфине Карелии.

Исходя из проведенного анализа исполнения местных бюджетов и практической целесообразности, пришли к выводу о необходимости применения на территории республики единой схемы кассового обслуживания исполнения бюджетов муниципальных образований.

Наши выводы были доложены Правительству Республики Карелия, рассмотрены на Государственном совете республики и рекомендованы для реализации администрациям местного самоуправления.

Учитывая, что муниципальные образования республики не имели опыта работы по организации исполнения бюджетов в соответствии со всеми требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, было принято единственное правильное на тот момент решение. К сентябрю 2005 года главами 17 муниципальных образований был выбран вариант кассового обслуживания исполнения местных бюджетов с открытием и ведением в органах Федерального казначейства лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местных бюджетов с доведением органами казначейства до получателей лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов.

Администрацией города Петрозаводска, ранее уже создавшей орган казначейства на своем уровне, был выбран вариант кассового обслуживания с открытием и ведением единого лицевого счета органу, организующему исполнение бюджета.

Выбор варианта был обусловлен необходимостью повышения эффективности и прозрачности использования бюджетных средств; создания целостной картины бюджетного процесса; осуществления текущего контроля за государственными ресурсами; оперативного управления денежными средствами; снижения кредиторской задолженности муниципальных учреждений; обладания достоверной информацией обо всех средствах и всех потребностях бюджета и другими факторами по оптимизации бюджетного процесса.

Схема кассового обслуживания исполнения бюджетов муниципальных образований совместила в себе полное соблюдение процедурных требований Федерального казначейства. В ее основу были положены следующие принципы:

- ведение единых счетов местных бюджетов Управлением Федерального казначейства по Республике Карелия, концентрация всех бюджетных средств на этих счетах;
- ведение лицевых счетов получателей бюджетных средств в отделениях Федерального казначейства;
- наличие, при условии технической готовности, электронного документооборота между муниципальными финансовыми органами и отделениями Федерального казначейства;
- наличие, при условии технической готовности, электронного документооборота между получателями бюджетных средств и отделениями Федерального казначейства;
- доведение лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств через отделения Федерального казначейства;
- проверка (санкционирование) документов, подтверждающих возникновение бюджетных обязательств получателей, муниципальными финансовыми органами.

Детальная отработка этой схемы кассового обслуживания в рамках пилотного проекта осуществлялась в администрации Кондопожского района Республики Карелия.

Все организационно-правовые и программно-технологические мероприятия проводились в соответствии с Планом мероприятий пилотного внедрения Порядка кассового обслуживания исполнения местного бюджета Кондопожского района, утвержденным главой администрации местного самоуправления и руководителем Управления Федерального казначейства.

В рамках этого плана Управлением совместно с администрацией Кондопожского района, при участии отделения Федерального казначейства по Кондопожскому району и финансового органа, были разработаны соглашение о передаче функций по кассовому обслуживанию местного бюджета и регламент обмена информацией при кассовом обслуживании.

Подготовке соглашения и регламента в окончательном варианте предшествовала большая подготовительная работа, в том числе проведены мониторинг используемой нормативно-правовой базы по составлению и исполнению местного бюджета, структуры доходов и расходов местного бюджета, оценка технической оснащенности финансового органа, распорядителей и получателей средств, проверка состояния каналов связи, анализ месторасположения получателей бюджетных средств, проведена их инвентаризация.

Управлением Федерального казначейства, отделением по Кондопожскому району неоднократно проводились совещания и технические учебы в администрации местного самоуправления, в финоргане по разъяснению положений Приказа 1н, а также по изучению программного продукта.

Аналогичная работа была проведена с бюджетополучателями по вопросам перехода на кассовое обслуживание исполнения бюджета органами Федерального казначейства.

Действуя в рамках плана мероприятий, Управлением Федерального казначейства по Республике Карелия в ГРКЦ Национального банка Республики Карелия был открыт счет для кассового обслуживания бюджета Кондопожского района. Отделением Федерального казначейства по Кондопожскому району открыт счет в РКЦ г. Кондопога для обеспечения получателей средств местного бюджета наличными денежными средствами. К 30 сентября на основании представленных документов отделением Федерального казначейства по Кондопожскому району были открыты лицевые счета всем бюджетополучателям, включенным в реестр распорядителей и получателей средств местного бюджета.

В установленные сроки все необходимые организационно-правовые мероприятия были завершены. И с 1 октября 2005 года кассовое обслуживание исполнения бюджета Кондопожского района осуществляется отделением Федерального казначейства по Кондопожскому району.

Параллельно с проведением в Кондопоге экспериментального внедрения порядка кассового обслуживания Управлением и его отделениями по городам и районам Карелии проводились мероприятия по обеспечению реализации положений приказа 1н с 1 января 2006 года во всей республике.

В октябре-декабре прошедшего года отделениями УФК по Республике Карелия были заключены соглашения с главами муниципальных образований, разработаны регламенты обмена информацией с финансовыми органами, распорядителями, получателями в процессе осуществления кассового обслуживания исполнения местных бюджетов.

Для обеспечения кассового обслуживания исполнения местных бюджетов Управлением Федерального казначейства в ГРКЦ Национального банка Республики Карелия были открыты счета на балансовом счете № 40204 «Средства местных бюджетов» для каждого бюджета отдельно.

В ходе проведения подготовительных мероприятий по переходу на кассовое обслуживание администрациями местного самоуправления, финансовыми органами совместно с органами казначейства была проведена работа по инвентаризации и упорядочению сети бюджетных учреждений, финансируемых за счет средств местных бюджетов.

При этом мы столкнулись с рядом проблем, таких как включение в реестр бюджетополучателей коммерческих организаций, например, предприятий ЖКХ, получающих из бюджета средства на возмещение части расходов; наделение правами распорядителей бюджетных средств отделов администраций, не являющихся юридическими лицами. Кроме того, основной проблемой стало включение в реестры в качестве получателей средств не конкретных учреждений, финансируемых из местных бюджетов в соответствии со сводными бюджетными росписями, а централизованных бухгалтерий, осуществляющих бухгалтерское обслуживание этих учреждений, что противоречило положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В результате проводимой органами Федерального казначейства на территории Республики Карелия разъяснительной работы финансовыми органами муниципальных образований были составлены реестры бюджетополучателей, в которые включены все учреждения, являющиеся юридическими лицами и финансируемые из местных бюджетов. Это обеспечило правомерность открытия лицевых счетов в органах Федерального казначейства, а также соблюдение принципа адресности выделения бюджетных средств, заложенного Бюджетным кодексом.

Работа по открытию в отделениях УФК по РК лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств местных бюджетов была проведена в декабре 2005 – январе текущего года.

Этот процесс в некоторых районах также сопровождался нарушением со стороны получателей средств местных бюджетов отдельных положений законодательства Российской Федерации, регулирующих порядок открытия лицевых счетов в органах Федерального казначейства. Право первой подписи руководителями учреждений на основании доверенностей было передано руководителям централизованных бухгалтерий, осуществляющих бухгалтерское обслуживание этих учреждений. Это объяснялось проблематичностью осуществления руководителями учреждений своих непосредственных функций в связи с удаленностью расположения учреждений от районных центров. Однако уже в первом квартале текущего года практика работы показала, что периодичность и оперативность представления бюджетополучателями в органы Федерального казначейства документов на проведение расхода с лицевых счетов не зависит от того, кому предоставлено право первой подписи – руководителю учреждения или же руководителю централизованной бухгалтерии, а также на этот процесс не влияет удаленность местонахождения учреждения от районного центра.

В ряде муниципальных образований республики вразрез с согласованными Планами мероприятий по переходу на новый

порядок кассового обслуживания были допущены нарушения при закрытии счетов, ранее открытых финансовым органам для организации исполнения бюджетов: осуществление этих процедур предусматривалось в первый рабочий день 2006 года, однако несколькими финансовыми органами счета были закрыты только 16-18 января.

Совершенно новым в работе финансовых органов, главных распорядителей стал процесс доведения лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов до получателей средств местных бюджетов посредством расходных уведомлений. Управлением в ноябре 2005 года был организован и проведен семинар-совещание со специалистами финансовых органов республики, на котором, в том числе, были освещены все основные вопросы, связанные с оформлением расходных уведомлений и порядком доведения лимитов и объемов финансирования до распорядителей и получателей. Однако в январе 2006 года ошибок в составлении расходных уведомлений было очень много. Кроме того, в ряде районов республики до получателей доводились лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования расходов непосредственно под суммы проводимых кассовых выплат, что ограничивало права бюджетных учреждений, а также многократно увеличивало объем обрабатываемых отделениями расходных уведомлений.

Оценка финансовыми органами практики работы, хоть еще и небольшой, привела к положительным результатам – на сегодня практически во всех районах до получателей доведены годовые объемы лимитов бюджетных обязательств и годовые или полугодовые объемы финансирования расходов.

Тем не менее количество предоставляемых финансовыми органами, главными распорядителями в органы казначейства расходных уведомлений и сегодня достаточно велико во всех районах республики. Это, прежде всего, связано с внесением изменений в сводные бюджетные росписи, уточнением классификации по тем или иным расходам в соответствии с рекомен-

дациями Минфина Российской Федерации, перераспределением лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов между получателями.

Несмотря на все организационные и технические проблемы, в январе текущего года финансовые органы, распорядители и получатели средств сумели начать работу в новых для них условиях. По основным районам были своевременно представлены в отделения Федерального казначейства расходные уведомления и расходы начали активно осуществляться уже с 16 января.

Однако в нескольких районах республики расходы начали осуществляться несколько позже. Причинами этого, прежде всего, стали:

- принятие решений о бюджетах на 2006 год в последние числа декабря 2005 года или в январе 2006 года,
- несвоевременное представление финансовыми органами расходных уведомлений,
- задержки в представлении бюджетополучателями документов, необходимых для открытия лицевых счетов.

Говоря о количественных показателях осуществления органами Федерального казначейства полномочий по кассовому обслуживанию исполнения местных бюджетов в Карелии, можно привести ряд цифр, характеризующих объем осуществляемой нами работы.

В отделениях УФК по Республике Карелия открыты и обслуживаются 1 058 лицевых счетов, из них:

- 96 лицевых счетов главных распорядителей и распорядителей средств местных бюджетов,
- 929 лицевых счетов получателей средств местных бюджетов,
- 32 лицевых счета администраторов источников финансирования дефицита бюджета.

За прошедший период текущего года отделениями были обработаны 10150 расходных уведомлений. В среднем представлено 10 расходных уведомлений к одному лицевому счету.

Ежедневно отделениями Управления Федерального казначейства по Республике Карелия осуществляются операции по учету сумм кассовых поступлений на счета бюджетов. На 1 июня текущего года объем поступлений в местные бюджеты по республике в целом составил 2 981 млн. руб. Из них 1 784 млн. руб., или 59,8%, составляют средства финансовой помощи, передаваемые в местные бюджеты из бюджета Республики Карелия.

Ежедневно нашими отделениями принимаются в обработку платежные документы получателей средств, на основании которых на их лицевых счетах отражаются операции по производимым кассовым выплатам. Всего отделениями за пять месяцев текущего года обработаны 114 880 платежных документов на проведение расходов с единых счетов бюджетов, или 1 160 документов в день.

Кассовые выплаты из местных бюджетов республики за прошедший период составили 2 560 млн. руб., из них 1 325 млн. руб., или 52% от общей суммы, составляют расходы на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы.

Не меньшая работа проводится самим Управлением в рамках кассового обслуживания исполнения бюджета Республики Карелия. По состоянию на 1 июня 2006 года Управлением обработано 2 430 платежных документов на зачисление средств на единый счет бюджета, кассовые поступления в региональный бюджет составили 4 166 млн. руб., из них средства финансовой помощи из федерального бюджета – 1 085 млн. руб., или 26% в общей сумме.

Кассовые выплаты из республиканского бюджета проведены на основании 50 560 платежных поручений, переданных в Управление Минфином Карелии в электронном виде посредством системы электронного документооборота. В среднем в день нами обрабатывается порядка 600 платежных документов на проведение расходов. Общая сумма кассовых выплат из бюджета составила по состоянию на 1 июня 4 683 млн. руб.

Все кассовые операции по исполнению соответствующего бюджета учитываются Управлением, отделениями по кодам бюджетной классификации Российской Федерации и находят отражение в документах, ежедневно и ежемесячно предоставляемых финансовым органам, распорядителям и получателям в рамках утвержденных регламентов.

Конечно, существуют проблемы при осуществлении кассового обслуживания бюджетов. Например, поступления напрямую на счета бюджетов, минуя счет Управления 40101, средств по некоторым доходным источникам, таким как арендная плата за пользование муниципальным имуществом, проценты за пользование кредитами. Это требует проведения финорганами, нашими отделениями дополнительных операций с целью обеспечения соблюдения единого порядка зачисления поступлений в бюджеты всех уровней через специальный счет Управления.

Также, анализируя информацию по кассовому обслуживанию, мы отметили несоблюдение органами власти Карелии, органами местного самоуправления положений приказа Минфина РФ № 152н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» в части установления кодов администраторов поступлений, а также неправильного применения кодов бюджетной классификации при проведении расходов.

Однако уже сегодня можно говорить о том, что осуществление кассового обслуживания исполнения регионального и местных бюджетов органами Федерального казначейства в соответствии требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации дает позитивные результаты. В качестве фактов, указывающих на это, можно отметить следующее.

Переход на кассовое обслуживание исполнения бюджетов органами Федерального казначейства способствовал приведению в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации основных процессов, связанных с составлением

и исполнением регионального бюджета и бюджетов муниципальных образований.

Прежде всего, это реализация на территории республики принципа единства кассы при исполнении местных бюджетов.

Концентрация всех денежных средств бюджета на одном счете, предоставление органами Федерального казначейства финансовым органам ежедневно и ежемесячно достоверной и оперативной информации о финансовых потоках и остатках средств в бюджетах позволили более рационально планировать и осуществлять расходы. Обеспечена возможность получения достоверной и своевременной информации об оборотах сектора государственного управления

В ряде муниципальных образований республики финансовые органы и получатели признают, что с переходом на казначейское обслуживание исполнения бюджета улучшилась ситуация с выплатой заработной платы работникам бюджетных учреждений и перечислением сумм единого социального налога.

Осуществление органами Федерального казначейства полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов регионального и местных бюджетов позволило обеспечить:

- сосредоточение средств бюджетов в учреждении Банка России, что создает условия для их сохранности;
- реальные условия для реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части функционирования бюджетов муниципальных образований.

Введение порядка, обеспечивающего открытие в органах федерального казначейства лицевых счетов каждому бюджетополучателю, доведение им лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования отразилось на усилении роли руководителей бюджетных учреждений в управлении финансовой деятельностью учреждений, планировании расходов. Раньше контроль исполнения сметы по расходам со стороны руководителя бюджетного учреждения ограничивался только принятием

денежных обязательств, то есть заключением договоров, подписанием актов выполненных работ и тому подобное, а все платежи по принятым обязательствам осуществлялись централизованными бухгалтериями. Сегодня сама процедура подписания руководителем платежных документов на осуществление расходов с лицевого счета обязывает его анализировать направления расходования бюджетных средств, повысилась его ответственность и заинтересованность в более рациональном и экономном использовании бюджетных средств. Руководителями оценена значимость бюджетного планирования на стадии составления смет доходов и расходов учреждений для последующего процесса осуществления финансово-хозяйственной деятельности.

Переход на кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов в органы федерального казначейства Карелии отразился на усилении финансового контроля. Санкционирование финансовыми органами всех кассовых выплат из бюджета в значительной мере предупреждает нецелевое использование бюджетных средств.

Использование механизма присвоения целевым средствам, передаваемым из федерального бюджета в бюджет Республики Карелия, из бюджета республики в местные бюджеты, кодов дополнительной классификации (кодов цели) обеспечивает ежедневный контроль за их использованием бюджетными учреждениями.

Предоставление органами Федерального казначейства финансовым органам, распорядителям и получателям средств бюджетов ежедневной и ежемесячной информации о кассовых поступлениях и выплатах в разрезе кодов бюджетной классификации облегчает ведение бухгалтерского учета и составление отчетности об исполнении бюджетов.

В рамках информационно-технической подготовки к переходу на кассовое обслуживание в соответствии с Порядком, утвержденным приказом Федерального казначейства от 22 марта

2005 года № 1н, финансовые органы, бюджетополучатели были дополнительно снабжены за счет средств местных бюджетов техническими средствами, органами Федерального казначейства были безвозмездно предоставлены в пользование прикладные программные продукты. Это позволило автоматизировать основную часть выполняемых ими функций.

По результатам работы в первом квартале 2006 года администрации двух муниципальных образований Республики Карелия вышли с предложением о передаче отделениям УФК по Республике Карелия функций по осуществлению санкционирования расходов получателей средств местных бюджетов.

Сегодня одним из направлений нашей дальнейшей работы мы видим применение при осуществлении кассового обслуживания исполнения местных бюджетов новых информационных технологий. Это, прежде всего, внедрение системы электронного документооборота между органами Федерального казначейства и получателями средств бюджетов муниципальных образований с использованием электронной цифровой подписи.

Управление Федерального казначейства по Республике Карелия надеется на дальнейшее взаимодействие с органами власти Республики Карелия, органами местного самоуправления в рамках выполняемых нами полномочий по кассовому обслуживанию с целью улучшения и совершенствования бюджетного процесса на территории Республики Карелия.

**ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
С АДМИНИСТРАТОРАМИ ПОСТУПЛЕНИЙ
В БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ РФ
НА БАЗЕ ПРОГРАММНОГО КОМПЛЕКСА «СЭД»**

О. И. Нешина

*Заместитель руководителя Управления Федерального казначейства
по Республике Карелия, г. Петрозаводск*

В центре всех изменений, которые происходят в настоящее время в бюджетном процессе и получают в дальнейшем законодательное закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации, стоит ведомство.

Если говорить о динамике изменений полномочий, прав, ответственности участников бюджетного процесса, то 2006 год, несомненно, можно назвать годом администраторов доходов. Именно с 1 января текущего года действует положение Инструкции 70Н в части отражения в бухгалтерском балансе сумм, начисленных администратором доходов соответствующего бюджета.

Однако в 2005 году до нижестоящих территориальных органов и подведомственных учреждений со стороны главных администраторов доходов не доводились четкие инструкции, разъясняющие порядок администрирования соответствующих платежей, функций и полномочий. В целях устранения сложившегося информационного вакуума Минфин России, в том числе совместно с Федеральным казначейством, на протяжении всего 2005 года направлял соответствующие рекомендации. При этом Федеральным казначейством разработано примерное соглашение по информационному взаимодействию между Управлением Федерального казначейства по субъекту РФ и администратором поступлений в бюджет или его территориальным органом, которое позволило создать единые программные средства для осуществления соответствующего электронного документооборота.

Постановлением Правительства №101 от 22 февраля 2006 года «О мерах по реализации Федерального закона "О Федеральном бюджете на 2006 год"» федеральным органам власти – администраторам доходов федерального бюджета поручено в двухмесячный срок после вступления в силу указанного постановления обеспечить закрепление соответствующих полномочий администратора доходов Федерального бюджета за своими территориальными органами и подведомственными учреждениями.

В этой связи Минфином России и Федеральным казначейством направлены главным распорядителям федерального бюджета – администраторам поступления указания о необходимости доведения до подведомственных территориальных органов и учреждений нормативно-правового акта, закрепляющего за ними соответствующие полномочия администратора доходов федерального бюджета с указанием конкретных кодов бюджетной классификации РФ, а также о предоставлении этих указаний территориальным органам Федерального казначейства для заключения соглашений об информационном взаимодействии. В настоящее время 12 администраторов федерального уровня не представили нормативно-правовой акт о наделении их полномочиями администраторов поступлений в Управление Федерального казначейства по Республике Карелия.

Говоря о задачах, стоящих в 2006 году по становлению и развитию «института» администратора доходов, следует отметить, что актуальность их определяется не только необходимостью четко и однозначно понимать, кто именно от имени государства или местного самоуправления имеет право требовать от плательщика соответствующую сумму в уплату обязательств перед публичным образованием. Не менее важно представлять, кто именно имеет право принять решение о возврате плательщику излишне или ошибочно произведенных в бюджетную систему платежей.

Логика дальнейшего развития бюджетного процесса в части внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, обязательно приведет к тому, что необходимо будет создавать информацию об административных затратах на исполнение функций администратора каждого вида поступлений с тем, чтобы делать осознанный выбор по принятию тех или иных решений по введению новых видов налогов, сборов и иных платежей.

Взаимодействие Федерального казначейства с администраторами поступлений в бюджет заключается в предоставлении документов о проведенных операциях по учету поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, а также в получении от администраторов поступлений в бюджет документов о возврате (зачете) плательщикам излишне или ошибочно перечисленных в бюджет платежей, документов об уточнении вида и принадлежности поступлений.

При этом сроки, формы и способы передачи информации определяются Федеральным казначейством.

При осуществлении электронного обмена форматы электронных сообщений также устанавливаются Федеральным казначейством.

На данный момент Управление Федерального казначейства по Республике Карелия взаимодействует с 73 администраторами поступлений в бюджет. В соответствии с возложенными полномочиями заключены соглашения по информационному взаимодействию 39 администраторов федерального уровня, 5 – республиканского уровня и 19 – местного уровня .

Кроме того, заключение соглашения не требуется с администраторами поступлений в бюджет, установленными отдельными приказами. Таковыми на сегодняшний день являются:

– налоговые органы – обмен информацией между управлениями Федерального казначейства и управлениями Федеральной налоговой службы регулируется нормами совместного приказа Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы от 27.06.2005г. № 7н, № САЭ-3-10/285;

– территориальные органы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом – обмен информацией между управлениями Федерального казначейства по субъектам России и территориальными управлениями Федерального агентства по управлению федеральным имуществом регулируется нормами совместного приказа Федерального казначейства и Федерального агентства по управлению федеральным имуществом от 14.04.2005 г. № 4н, № 116.

В 2006 году среднее поступление документов к выписке банка составило 4,1 тыс. документов (в дни максимальной нагрузки – 8,4 тыс. документов.) Ежедневно Управлением Федерального казначейства по Республике Карелия проводится большое количество операций по документам администраторов поступлений в бюджет (распоряжений, уведомлений) на возврат (зачет) средств и уточнение невыясненных поступлений. Количество исполненных документов на 1 мая 2006 года составило 33,6 тыс. документов, среднее количество – 431 документ. Максимальное количество исполненных документов администраторов поступлений в бюджет за день составило 1229.

Операции по учету и распределению доходов – это лишь часть операций, которые выполняются органами Федерального казначейства.

В связи с переводом с 1 января 2006 года в соответствии со статьей 215 Бюджетного кодекса РФ на кассовое обслуживание в органы Федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (включая бюджеты муниципальных поселений) заметно возрос объем операций, выполняемых территориальными органами Федерального казначейства.

В настоящее время Управлением Федерального казначейства по Республике Карелия открыты счета по средствам Федерального бюджета, средствам бюджета Республики Карелия, 18 счетов местных бюджетов, счет для обеспечения получателей наличными денежными средствами, средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных учреждений, и средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В постоянно возрастающем объеме циркулирующей между участниками бюджетного процесса информации необходимым условием для скорости ее обработки является внедрение системы электронного документооборота (СЭД).

Для подготовки информационно-технического комплекса Федерального казначейства к возросшей информационной нагрузке во всех УФК и ОФК в 2005 году был осуществлен ряд мероприятий.

✓ Разработано прикладное программное обеспечение СЭД с применением средств электронной цифровой подписи органов Федерального казначейства с его клиентами;

✓ Установлено необходимое техническое обеспечение и внедрено единое ППО Центр-КС и СЭД. Внедренное ППО позволяет осуществлять взаимодействие с клиентами Федерального казначейства в соответствии с определенными форматами электронного обмена. Центр-КС является системой автоматизации учета внутри самого казначейства, СЭД – это транспортная система с применением средств криптозащиты, обеспечивающая информационный обмен не только с администраторами поступлений, но и с получателями и распорядителями бюджетных средств, финансовыми органами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

✓ Внедрена система удостоверяющих ведомственных центров для обеспечения безбумажного документооборота в соответствии с действующим законодательством РФ.

В результате созданы условия для организации полного электронного документооборота органов Федерального казначейства с его клиентами.

Остановимся подробнее на том, какие задачи и функции реализованы в системе электронного документооборота.

Итак, в ППО СЭД реализованы следующие задачи:

- «гарантированная» доставка документов, с подтверждением на основе изменения статусов документов;
- «прозрачность» состояния документа на каждом этапе его прохождения;

- гарантия целостности документа путем использования ЭЦП.

Данная автоматизированная система электронного документооборота позволяет (в работе с администраторами поступлений):

- свести воедино все информационные потоки, циркулирующие между Федеральным казначейством и администраторами поступлений;

- повысить оперативность обмена актуальной информацией между Федеральным казначейством и администраторами поступлений;

- в полном объеме реализовать концепцию гарантированной доставки электронных документов в системе Федерального казначейства;

- максимально защитить от несанкционированного доступа информационные ресурсы Федерального казначейства;

- повысить оперативность осуществления платежей со счетов Федерального казначейства.

В ППО СЭД выделено 3 контура:

- 1-й контур (взаимодействие ЦАФК и УФК);

- 2-й контур (взаимодействие органа Федерального казначейства с абонентами СЭД, обслуживаемыми бюджетными учреждениями: получателями и распорядителями бюджетных средств);

- 3-й контур (взаимодействие органа Федерального казначейства с абонентами СЭД, обслуживаемыми финансовыми органами, исполняющими бюджет субъекта Российской Федерации и местные бюджеты).

Отдельно разработан функционал оператора администратора поступлений.

Если абонент СЭД является одновременно, например, получателем бюджетных средств и администратором поступлений, то устанавливаются 2 клиентских рабочих места. При этом клиентские места можно установить как на одной рабочей станции, так и на нескольких.

В Управлении Федерального казначейства по Республике Карелия и его подведомственных отделениях на сегодняшний день внедрено 58 абонентов СЭД, с которыми осуществляется электронный документооборот (фин. органы, ПБС, РБС, в том числе один администратор поступлений). До конца июня 2006 года планируется внедрение еще 28 абонентов, выразивших свое желание подключиться к системе электронного документооборота (из них 6 администраторов поступлений). Внедрение большей части (19 абонентов, из них один АП) осуществляется в настоящее время в г.Костомукша силами аутсорсера.

Все работы по внедрению, поставляемое программное обеспечение, система криптозащиты, горячая линия с разработчиком являются бесплатными для абонентов СЭД. Все расходы берет на себя Федеральное казначейство.

Если администратор поступлений желает осуществлять электронный обмен документами с казначейством, то ему необходимо предварительно, до начала внедрения, выполнить ряд действий:

- заключить договор с УФК по Республике Карелия об обмене электронными документами;
- подтвердить техническую готовность в соответствии с требованиями, обозначенными в документации ППО СЭД (в данные требования в технической части входит наличие компьютера уровня Pentium 4, модема и телефонной линии, в программной части – наличие установленных на компьютере Windows 2000 и выше, а также MS Office 2000 и выше);
- представить копию приказа о назначении уполномоченных лиц для осуществления электронного документооборота, в котором должны быть определены лица с правом ЭЦП (те же, кто подписывают документы на бумажных носителях), уполномоченные лица для осуществления электронного обмена (те, кто непосредственно отправляют и получают электронные документы), а также может быть указан администратор АРМ СЭД.

Также потенциальным абонентам СЭД рекомендуется осуществить адаптацию используемого программного обеспечения в соответствии с форматами электронного обмена, Это связано с тем, что хотя рассматриваемая система очень функциональна и позволяет вводить необходимые документы, но основными ее функциями являются транспортная и криптографическая. Одновременно с этим у абонента СЭД отпадает необходимость дублирования ввода информации в своей системе автоматизированного учета и в ППО СЭД.

Что касается самого внедрения, то оно осуществляется в соответствии с «Методикой...», проходит при тесном взаимодействии самого абонента СЭД и исполнителя, осуществляющего внедрение. В качестве представителя исполнителя может выступать специалист Управления Федерального казначейства или специалист аутсорсера. Непосредственно перед внедрением представителем исполнителя оформляется справка о готовности абонента к внедрению ППО СЭД. После установки программного продукта проводится цикл передачи документов, в ходе которого должен быть принят и получен определенный набор электронных документов. Все проведенные операции фиксируются в протоколе испытаний ППО СЭД. Проводится обучение пользователей и администраторов ППО, после чего оформляются ведомость обучения пользователей ППО и администраторов ППО, аттестационный лист администраторов ППО, справка о выполнении работ по внедрению ППО СЭД.

В заключение хочу отметить, что одной из основных задач, определенных Федеральным казначейством на 2006 год, является развитие системы электронного документооборота органов Федерального казначейства с главными распорядителями, распорядителями, получателями бюджетных средств, администраторами поступлений, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Управление намерено проводить целенаправленную работу по охвату все большего числа клиентов.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

О. П. Овчинникова

*Зав. кафедрой «Финансы, кредит и налогообложение»
Орловской региональной академии государственной службы*

Происходящие в России преобразования, затрагивающие как государственное устройство, так и местное самоуправление, направлены на укрепление государства и демократических основ общества. Между процессами, направленными на укрепление государственной власти, и развитием демократических институтов общества нет противоречий или антагонизма, это два взаимодополняющих процесса.

Местное самоуправление, являющееся базисным институтом гражданского общества, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и позволяет гражданам самостоятельно и под свою ответственность решать через органы местного самоуправления вопросы местного значения исходя из собственных интересов с учетом исторических и иных местных традиций [1].

Для Российской Федерации характерны значительные различия в уровнях социального и экономического развития ее регионов и в особенности муниципальных образований, что связано как с огромной территориальной протяженностью страны и разнообразием ее природно-климатических зон, так и с неравномерным распределением производительных сил, историческими, национальными, религиозными и иными особенностями развития ее регионов. Существенную роль играет специфика государственного федеративного устройства, основанного на сочетании административно-территориальных и национально-территориальных принципов. Следует отметить, что на региональном уровне отмечаются схожие проблемы: муниципальные образования, входящие в состав субъекта Федерации, развиты

неравномерно, одни обладают выгодным экономическим положением и развитой сырьевой и производственной базой, другие практически не имеют ресурсов для собственного развития.

В связи с введением в действие Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» одной из важнейших задач является учет региональных и муниципальных особенностей их развития. Как правило, в данном случае имеют место не только различия, но и негативные аномалии территориальной дифференциации по исследуемым направлениям и благоприятные факторы. При этом асимметрия характеризуется множеством разнородных показателей, набор которых наряду с общим ядром может быть специфичен для каждого исследуемого региона или муниципального образования.

В любом случае муниципалитеты, обладающие некими «избыточными» ресурсами, могут ускорять свое развитие, повышать качество жизни населения, развивать социальную сферу. Муниципальные образования, не обладающие подобными ресурсами, будут иметь более низкий уровень социально-экономического развития.

В таком случае задачей региональных органов государственной власти должно стать устранение указанных негативных тенденций, сближение уровней социально-экономического развития муниципальных образований территории. Устранение асимметрии социально-экономического развития производится с помощью государственной политики выравнивания асимметрии.

Таким образом, сокращение асимметрии является неотъемлемой частью государственной социально-экономической политики на региональном уровне и должно являться одним из ее основных результатов.

Наиболее распространенным методом выравнивания отдельных аспектов асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований и регионов в целом является межбюджетное перераспределение финансовых средств.

Теоретически при одних и тех же значениях реальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований средства, выделяемые из регионального бюджета, могут распределяться по двум принципам или их сочетанию.

Первый принцип – это выравнивание до «гарантированного минимума». В этом случае бюджетная обеспеченность муниципальных образований в результате распределения финансовой помощи повышается до одного и того же максимально возможного при заданном объеме ресурсов уровня. При всем очевидном положительном эффекте данного варианта выравнивания его основным недостатком является полное отсутствие стимулов для дотационных муниципальных образований (следует отметить, что большинство муниципалитетов являются дотационными, в особенности в аграрно-депрессивных регионах) развивать собственную налоговую базу, поскольку в любом случае после получения финансовой помощи бюджетная обеспеченность будет выведена на одинаковый для всех уровень. Кроме того, одной из проблем является незначительная доля населения на территории сельских поселений, значительная часть которого – лица пенсионного возраста, в связи с чем налоговые доходы с физических лиц представляются по меньшей мере сомнительными.

Второй принцип – «пропорциональное выравнивание». В этом случае распределение финансовой помощи проводится пропорционально отставанию удельных приведенных доходов от заранее установленного уровня. Однако при реализации данного принципа могут пострадать наиболее «бедные» муниципальные образования.

Таким образом, можно выделить следующие основные проблемы, затрудняющие ход реализации Федерального закона №131-ФЗ:

- 1) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает «рамочные» положения и условия реформы местного самоуправления, однако уже имеющаяся практика его реализации

показывает необходимость уточнения, развития и совершенствования его положений;

2) значительная часть объектов, прежде всего, жилищно-коммунального хозяйства, муниципальных дорог и т. д., передаваемых на уровень муниципальных образований, находится в неудовлетворительном техническом состоянии. Органы местного самоуправления не в состоянии содержать и эксплуатировать их в нормальном режиме. Текущее состояние может привести к ухудшению обустроенности и, в конечном счете, социальной напряженности;

3) перечень налогов, определенный Налоговым кодексом РФ, и нормативы отчислений налогов в бюджеты всех уровней, определенные Бюджетным кодексом РФ, не обеспечивают полного финансирования полномочий, определенных Законом №131-ФЗ, ни сельским поселениям, ни муниципальным районам;

4) при формировании доходной части местных бюджетов выпадают налоговые доходы предприятиям-филиалам или обособленным подразделениям, зарегистрированным на других территориях;

5) необходимо разработать порядок возмещения доходов местных бюджетов, выпадающих за счет предоставления на федеральном уровне льгот для отдельных категорий физических лиц по налогу на землю и имуществу, но не финансируемых Федерацией (чернобыльцы и другие);

6) отсутствие необходимых денежных средств на изготовление технической документации, межевых дел и регистрацию права собственности на объекты недвижимости;

7) слабая техническая оснащенность сельских администраций транспортом, компьютерами и другой оргтехникой;

8) недостаток информации, необходимой для осуществления бюджетного процесса, как со стороны налоговых органов, так и со стороны органов статистики (одна часть информации является закрытой, другая – платной, третья просто отсутствует);

9) произошедшее укрупнение налоговых служб районов (одна инспекция на 3-4 района) не позволяет качественно собирать налоги, удалив налогоплательщиков от инспекторов;

10) необходимость увеличения финансовых затрат на формирование высокопрофессионального состава кадров муниципальных служащих (юристы, финансисты);

11) нет разграничения полномочий между органами публичной власти по осуществлению экологического контроля, мероприятий по ГО, по мобилизационной подготовке, по ведению воинского и паспортного учета, а также отсутствие финансирования этих полномочий.

В целях более успешной реализации Федерального закона № 131-ФЗ необходимо:

1) снизить с 2,0 до 1,2 коэффициент превышения среднего уровня бюджетной обеспеченности, при котором может осуществляться перечисление субвенций из местных бюджетов в региональные фонды финансовой поддержки муниципальных образований;

2) освободить от уплаты государственной пошлины за регистрацию документов при передаче имущества в муниципальную или государственную собственность при реализации положений Федерального закона;

3) упростить процедуры разграничения прав собственности на имущество, в том числе на земельные участки;

4) разработать и внедрить налоговую отчетность и систему показателей региональной и муниципальной статистики, отвечающих потребностям прогнозирования и планирования доходов региональных и местных бюджетов;

5) разработать порядок взаимодействия налоговых органов и органов местного самоуправления в целях улучшения администрирования местных налогов и предоставления налоговыми органами информации, необходимой для прогнозирования и планирования органами местного самоуправления социально-экономического развития муниципальных образований;

6) дополнить полномочия органов местного самоуправления муниципального района вопросами местного значения по созданию условий:

– для сохранения и развития традиционного народного творчества и поддержки народных промыслов;

– для развития на территории муниципального района производства сельскохозяйственной продукции и ее переработки;

7) предоставить субъектам РФ право закреплять за муниципальными образованиями по единой методике не единые, а дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, специальных налоговых режимов, поступающих в региональные бюджеты;

8) сократить перечень налогоплательщиков, имеющих льготы по уплате земельного налога на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, либо предусмотреть компенсацию из федерального бюджета выпадающих доходов местных бюджетов, вызванных предоставлением этих льгот;

9) предусмотреть использование минимальных социальных стандартов при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

10) предоставить главам сельских муниципальных образований полномочия по совершению отдельных нотариальных действий.

Следует отметить, что часть данных предложений предусматривается выполнить в рамках Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах [2].

Однако далеко не все «белые пятна» будут ликвидированы при реализации данной Концепции. Так, в настоящее время полностью отсутствует статистическая база по муниципальным образованиям, по поселениям. Поэтому говорить о применении каких-либо мер по выравниванию бюджетной обеспеченности в

настоящее время можно только исходя из сложившейся региональной практики и имеющихся теоретических разработок.

Кроме того, уровень квалификации муниципальных служащих подчас оставляет желать лучшего (в особенности на уровне поселковых администраций и небольших муниципальных образований). Техническая оснащённость муниципалитетов также невысока. Именно поэтому без научной и консультационной поддержки муниципальным образованиям в настоящее время достаточно трудно обойтись, в особенности если речь идет о поиске дополнительных источников развития и об эффективном использовании имеющихся ресурсов.

В данной связи при Орловской региональной академии государственной службы создается научно-консалтинговый Центр содействия муниципальным образованиям. Разработана форма отчетности «Паспорт бюджетной обеспеченности муниципального образования». Предполагаются сбор информации по данной форме и составление базы данных в разрезе всех муниципальных образований на территории области. Будет организован информационный обмен между муниципальными образованиями.

При поддержке Центра муниципалитеты Орловской области смогут активизировать поиск дополнительных источников финансирования социально-экономического развития территорий. В настоящее время разрабатываются локальные проекты, финансирование которых будет осуществляться на грантовой основе.

Разрабатывается проект по организации и методическому обеспечению реализации муниципального финансового контроля, который также будет реализован в рамках указанного Центра. Кроме того, предполагается реализация краткосрочных образовательных программ по всему спектру муниципальных проблем.

Можно выделить еще ряд мер, которые в настоящее время активно обсуждаются при решении вопроса о реформировании муниципальных финансов.

1. Совершенствование бюджета и бюджетного процесса: повышение обоснованности и точности бюджетного планирования, сокращение количества пересмотров параметров бюджета, переход к казначейской системе исполнения бюджета, обеспечение прозрачности бюджетного процесса.

2. Развитие налоговой и доходной базы местных бюджетов: мероприятия по повышению налогового потенциала; сокращение налоговой недоимки, в том числе за счет банкротства должников бюджета; повышение доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, учет доходов (прибыли) муниципальных унитарных предприятий.

3. Совершенствование управления муниципальным долгом: организация учета совокупного муниципального долга; соблюдение параметров дефицита бюджета, долговой нагрузки, предельного объема расходов на обслуживание муниципального долга, установленных федеральным законодательством.

4. Повышение качества управления бюджетными расходами: формирование и применение социальных финансовых норм и нормативов, проведение паспортизации муниципальных услуг, реструктуризация бюджетной сети, развитие системы муниципального заказа и закупок на конкурсной основе.

5. Повышение эффективности преобразований в жилищно-коммунальной сфере: соблюдение федеральных стандартов себестоимости жилищно-коммунальных услуг и их оплаты населением, использование экономически обоснованных нормативов, учитывающих затраты и рентабельность, повышение эффективности тарифной политики, формализация условий предоставления жилищно-коммунальных услуг.

6. Повышение качества управления муниципальной собственностью: применение среднесрочной стратегии управления, критериев оценки эффективности управления и использования,

инвентаризации и ведения учета (кадастров) земельных участков, объектов недвижимости, рыночная оценка имущества.

Следует отметить, что совершенно необязательно, чтобы в каждом регионе каждое муниципальное образование пыталось реализовать все предложенные мероприятия. Это только набор инструментов, который может быть использован в том или ином объеме при решении конкретных задач в области реформирования муниципальных финансов в зависимости от конкретных условий внешней среды.

Еще одним источником развития муниципальных образований является кредитная поддержка. Вопрос о том, какой должна быть банковская сеть в регионах, неоднократно возникает на протяжении последних лет. Видение регионами проблем, связанных со структурой и размещением банковской сети, различно и во многом зависит от того, как формируются финансовые потоки по отношению к данному региону и соответственно насколько высока там банковская активность. Однако все сходятся во мнении, что банковская деятельность являлась и является на сегодняшний день одним из стержней, на котором строится настоящее и будущее российского рыночного хозяйства. От бесперебойного и отлаженного функционирования банковской системы в значительной степени зависит стабилизация экономики.

В этой связи хотелось бы отметить следующее. Не имеющая аналогов в России филиальная сеть Сбербанка РФ имела достаточно сложную территориальную организацию, привязанную к системе административно-территориального деления страны. В ее состав в 1997 г. входили 75 региональных банков (в центрах субъектов Федерации), 1850 отделений и более 31 тысячи филиалов и агентств, охватывающих подавляющее большинство городов районного значения, поселков городского типа и сельских администраций. Общее количество учреждений Сбербанка России в конце 1997 г. составляло 34,4 тыс. В течение 1990-х годов имела место оптимизация филиальной сети Сбербанка Рос-

сии, заключающаяся в закрытии многих нерентабельных учреждений в малых населенных пунктах [3].

Плотность учреждений Сбербанка России, рассчитанная по отношению к численности населения, в сельской местности значительно выше, чем в городах. В основном подобное положение связано с тем, что исторически СБ РФ – это, пожалуй, единственный банк, «переживший» Октябрьскую революцию и сохранивший свою филиальную сеть, охватившую всю территорию страны. Однако фактически монопольное положение Сбербанка в России не позволяет выявить сколь-либо четкую ориентацию в его региональной стратегии, да и в стратегии развития в целом.

Традиционная работа Сбербанка с вкладами физических лиц в середине 1990-х годов была значительно диверсифицирована после получения разрешения кредитовать предприятия и заниматься обслуживанием юридических лиц. Данные решения, вызвавшие необходимость усиления надзора со стороны государства за деятельностью Сбербанка, значительно укрепили позиции последнего во многих регионах страны. Августовский кризис 1998 г., ослабивший влияние многих крупных банков страны, в то же время еще больше укрепил позиции Сбербанка России.

Новый этап развития потребовал среди прочего и изменения региональной структуры этого банка, проведенного в 2000–2001 гг. Введение новой структуры было осуществлено с 1 января 2001 г. В результате вся территория страны была поделена между 17 новыми окружными банками Сберегательного банка РФ, осуществляющими свои операции на территории нескольких субъектов Федерации [4].

Следует отметить, что подобное укрупнение привело к закрытию отделений Сбербанка на уровне сельских поселений, тем самым лишив СБ РФ его главного преимущества – доступности банковских услуг. Так, в Орловской области Сберегательный банк сократил свои отделения в 3 раза: с 15 в 2001 г. до 5 в

2005 г. Кроме того, динамика вкладов населения за последние годы показывает, что СБ РФ теряет также еще один главный ресурс – доверие населения.

И все же Сбергательный банк РФ сохранил отчасти свою территориальную организацию. На уровне муниципальных образований СБ РФ имеет, как отмечалось выше, самую разветвленную на сегодняшний день структуру – дополнительные офисы либо операционные кассы вне кассовых узлов. Территориально подобные подразделения размещаются либо при почтовых отделениях, либо в помещении местной администрации. Очевидно, что они могут предоставлять минимальный набор услуг (как правило, платежно-расчетных).

Проведенный анализ показал, что финансовые и кредитные учреждения в основном расположены в крупных или средних городах. Коммерческие банки, когда-то имевшие в сельской местности свои подразделения, закрылись из-за низкой рентабельности (в основном, как указывалось выше, это учреждения СБ РФ). Последнее связано не только с укрупнением системы самого Сбербанка, но и с отсутствием на селе крупных и средних клиентов. Мелкий сельский бизнес большинством кредитных учреждений рассматривается как рисковый. Сельская недвижимость и имущество пока еще не являются для банков предметом ликвидного залога. Доход сельского жителя на порядок ниже дохода горожанина. Все эти присущие селу особенности затрудняют доступность кредита для сельского населения и хозяйствующих субъектов на селе.

Говорить об открытии филиала крупного банка на уровне поселения не представляется возможным. Поэтому в данном случае следует обеспечить создание разветвленной региональной банковской инфраструктуры, способной приблизить к каждому потребителю полноценный спектр кредитных услуг.

Учитывая вышеизложенное, по аналогии с бюджетным выравниванием можно предложить два вида кредитного выравнивания муниципальных образований:

1) *вертикальное* – прямое открытие филиалов или иных структурных подразделений кредитных организаций в муниципальных образованиях;

2) *горизонтальное* – развитие банковской инфраструктуры на уровне муниципальных образований (развитие системы микрокредитования, платежно-расчетной системы, интернет-банкинга и т. п.).

Основным направлением вертикального кредитного выравнивания является открытие филиалов или иных структурных подразделений кредитных организаций в муниципальных образованиях (из расчета необходимой и достаточной обеспеченности на 1000 жителей). Однако в данной связи хотелось бы отметить, что небольшие сельские районы, не имеющие масштабной промышленности или ресурсной базы, не являются привлекательными для банковского бизнеса. Единственным учреждением, которое должно открывать филиалы на селе, несмотря на низкую рентабельность, является Россельхозбанк при обеспечении внешней государственно-региональной поддержки.

Поэтому с рассматриваемых позиций следует использовать горизонтальное кредитное выравнивание муниципальных образований. Учитывая, что коммерческие банки, как правило, являются учреждениями крупного кредитования и объем их операций значителен, в целях кредитного выравнивания территорий следует развивать институты микрокредитования (кредитные кооперативы, общества взаимного кредитования и т. п.) с функциями расчетно-кассового обслуживания. Причем данные учреждения могут быть как самостоятельными небанковскими организациями, так и структурными подразделениями коммерческих банков.

Кроме того, на селе в качестве кредитных организаций могут выступать ломбарды, не требующие больших расходов на свое содержание. Можно предложить создание банковских автоматизированных рабочих мест при почтовых учреждениях, которые имеются практически во всех муниципальных образованиях и в больших селах. Помимо этого, почтовые учреждения могут осу-

ществлять расчеты юридических лиц при условии, что они могут электронно связаться с областным расчетным центром.

В этой ситуации, когда работа в глубинке для банков экономически невыгодна, нишу должны занимать небанковские кредитные учреждения. Одним из решений этой проблемы может быть создание системы сельских кредитных кооперативов (СКК).

Существующие сельскохозяйственные кредитные кооперативы представлены, как правило, в районных или областных центрах. На уровне непосредственно поселений данная форма кредитной организации (т. н. кредитные кооперативы 1 уровня) представлена крайне слабо.

Современная сельская кредитная кооперация представлена в настоящее время следующими видами: кредитные потребительские кооперативы граждан; сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы; общества взаимного кредита, кредитные кооперативы с товарными функциями и т. п. В целом в России их насчитывается 872.

Следует отметить, что в сельской местности зачастую существуют «ростовщики», которые зарабатывают, ссужая деньги односельчанам. Именно поэтому создание СКК выгодно экономически активной части сельского населения. Однако одним из основных препятствий для создания небольших небанковских кредитных организаций на селе является элементарная неосведомленность их жителей, неуверенность в своих силах. И эти барьеры должны и могут быть преодолены благодаря активной консультативной и пропагандистской работе региональных и местных властей и территориального управления Банка России.

Существующие в настоящее время сложности в вопросе широкого кредитования села показывают необходимость развития на селе инфраструктуры мелкого и среднего кредитования, приспособленного к реалиям сельской местности. Эту инфраструктуру должны составить небольшие небанковские кредитные учреждения (СКК, ломбарды, микрокредитные товарищества, кредитные союзы и т. п.).

Представляется, что такие финансово-кредитные структуры должны присутствовать также и в более крупных городах. Так, например, в небольшом микрорайоне могут быть созданы СКК или общество взаимного кредитования, которое может открывать накопительные счета, а также осуществлять еще какой-либо комплекс услуг (например, оплачивать со счета участника этого проекта – клиента – мелкие платежи: квартплату, плату за телефон и мобильные платежи, налоговые платежи). Очевидно, что создание подобных организаций может принести ощутимую пользу.

Кроме того, необходимо активнее использовать возможности создания СКК, которые проводят операции по ипотечному кредитованию членов кооператива. Однако следует отметить, что все операции по кредитованию следует подвергать страхованию, что позволит также развивать рынок страховых услуг.

Конечно, все вышесказанное возможно лишь при выполнении следующих взаимосвязанных условий:

- поддержке со стороны федеральных (на уровне разработки и реализации Концепции развития банковской системы в регионах), региональных и местных органов власти;
- разработке Федерального закона «О небанковских кредитных организациях», где должно быть четко прописано, что СКК, ломбарды, общества взаимного кредитования, кредитные товарищества и т. п. относятся к небанковским кредитным организациям, также как и клиринговые палаты и т. п. В современных условиях, в соответствии с существующим законодательством, только расчетно-клиринговые палаты поднадзорны ЦБР и относятся к небанковским кредитным организациям.

Для повышения доверия к банковской системе, повышения уровня банковской культуры и качества банковских услуг необходимо использовать ресурсы СМИ, в том числе путем создания соответствующих телевизионных и радиопрограмм с участием представителей территориального управления Банка России и управляющих коммерческих банков, находящихся в регионе.

Для решения конкретных проблем кредитного выравнивания муниципальных образований целесообразным видится использование принципа формирования целевых комплексных программ, включающих в себя:

- проведение теоретических и прикладных исследований;
- разработку пакета нормативных документов, состоящего из специальных законов, необходимых к принятию (если это необходимо, внесение соответствующих изменений в законы общего характера), подзаконных актов, инструкций и методических разъяснений;
- разработку пакета технических и технологических решений, материально-техническое и информационное обеспечение;
- разработку пакета образовательных программ и мероприятий;
- разработку финансового механизма реализации целевой комплексной программы;
- формирование программно-целевой структуры по координации программы.

Таким образом, обозначенные выше меры, как представляется, позволят совершенствовать финансово-кредитный механизм развития местного самоуправления.

Список литературы

1. Финансовые аспекты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления / под ред. В. В. Климанова. М.: КомКнига, 2005.
2. Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах // Финансы. 2006. № 5.
3. Лузанов А. Н. География банковской деятельности / А. Н. Лузанов. М.: Макс-Пресс, 2002.
4. Климанов В. В. Региональные системы и региональное развитие в России / В. В. Климанов. М.: Едиториал УРСС, 2003.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ	
ГЛАВЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ С. Л. КАТАНАНДОВА	3
© Айрапетян Н. Г.	
БЮДЖЕТ, ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТ	5
© Балтина А. М., Мохнаткина Л. Б.	
ПРЯМЫЕ РАСХОДЫ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ КАК ИНСТРУМЕНТ СГЛАЖИВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В РЕГИОНЕ	15
© Белянинова А. А.	
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	34
© Бунгов В. Н.	
РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО И ИННОВАЦИОННОГО СЦЕНАРИЕВ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	42
© Григорьянц И. П.	
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	47
© Дружинин П. В.	
ПРОБЛЕМЫ СНИЖЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ.....	53
© Жукевич Г. В., Алимпиев С. В.	
ПЕРЕСЕЛЕНИЕ СЕВЕРЯН: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ	61
© Завьялов Д. Ю.	
НОВОЕ БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ..	67
© Ивановский Л. В., Березов В. В., Кошечкин В. И.	
МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА (ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)	84

© Козин В. В. БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОПЫТ РЕГИОНА.....	106
© Колесов А. С. О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ.....	113
© Кочнева Л. С. РЕАЛИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ. ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ, ЗАДАЧИ, ПЕРСПЕКТИВЫ.....	122
© Кузнецов Е. А. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ.....	135
© Курило А. Е. УЛУЧШЕНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО КЛИМАТА КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА.....	139
© Кушнир А. Б. ПРИОРИТЕТЫ ТВОРЧЕСКОГО ТРУДА И ЕГО ОПЛАТА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ.....	156
© Лазичева Е. А. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ.....	164
© Литвинцев В. В. О РОЛИ И МЕСТЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ В СВЕТЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	173
© Максимов А. П. О РЕЗУЛЬТАТАХ ПЕРЕВОДА НА КАССОВОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В ОРГАНЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА РК.....	189

© Нешина О. И.	
ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С АДМИНИСТРАТОРАМИ ПОСТУПЛЕНИЙ В БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ РФ НА БАЗЕ ПРОГРАММНОГО КОМПЛЕКСА «СЭД»	204
© Овчинникова О. П.	
ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	212

Научное издание

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ

Материалы
Шестой научно-практической конференции
(9–11 июня 2006 г.)

Книга I

Редактор *Л. П. Соколова*
Компьютерная верстка *Т. А. Григорьева*
Оформление обложки *В. Б. Пикулев*

Подписано в печать 07.08.2006. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 14,5. Изд. № 179.

Тираж 250 экз.

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
ПЕТРОЗАВОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Отпечатано в типографии Издательства ПетрГУ
185910, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33